

Informe 2016: Las personas refugiadas en España y Europa



CEA(R)
Comisión Española
de Ayuda al Refugiado
REFUGIADOS



LA COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO (CEAR) ES UNA ORGANIZACIÓN NO GUBERNAMENTAL FUNDADA EN 1979, DE ACCIÓN VOLUNTARIA Y HUMANITARIA, INDEPENDIENTE Y PLURAL. ESTÁ INSPIRADA POR UN PROFUNDO SENTIDO ÉTICO Y POR LOS VALORES DE JUSTICIA, SOLIDARIDAD, LIBERTAD E IGUALDAD. LA DEFENSA DE ESTOS PRINCIPIOS CONSTITUYE SU PRINCIPAL PATRIMONIO, FORTALECE E INSPIRA TODAS SUS ACTUACIONES Y ES LA MOTIVACIÓN ESENCIAL DE SU TRABAJO Y SU EXISTENCIA. SUS CARACTERÍSTICAS SON:

- ES UNA ORGANIZACIÓN DE VOCACIÓN GLOBAL PORQUE, AUNQUE TRABAJA SOBRE TODO EN ESPAÑA, SU ACTUACIÓN SE PROYECTA HACIA TODOS LOS LUGARES DONDE EXISTEN PERSONAS REFUGIADAS, ABORDANDO LAS CAUSAS QUE GENERAN LOS DESPLAZAMIENTOS FORZADOS DE POBLACIÓN.
- ES UNA ORGANIZACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL POR SU ORIGEN, SUS FINES Y SU VOLUNTAD DE TRABAJAR JUNTO CON LA CIUDADANÍA EN LA DEFENSA DEL DERECHO DE ASILO.

SUS OBJETIVOS FUNDAMENTALES SON LA DEFENSA Y LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ASILO Y DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS REFUGIADAS Y DESPLAZADAS. CEAR ASUME TAMBIÉN LA DEFENSA Y LA PROTECCIÓN DE QUIENES LLEGAN A NUESTRO PAÍS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD O SON APÁTRIDAS.

EL PRESIDENTE DE CEAR ES CARLOS BERZOSA Y LA SECRETARIA GENERAL, ESTRELLA GALÁN. SU ASAMBLEA ESTÁ INTEGRADA POR DIVERSAS ORGANIZACIONES SOCIALES DEFENSORAS DE LOS DERECHOS HUMANOS (IEPALA, ASOCIACIÓN PRO DERECHOS HUMANOS DE ESPAÑA, CLUB DE AMIGOS DE LA UNESCO); LAS CENTRALES SINDICALES MÁS REPRESENTATIVAS (CCOO, UGT, USO); ENTIDADES RELIGIOSAS (CÁRITAS ESPAÑOLA, IGLESIA EVANGÉLICA ESPAÑOLA, ASOCIACIÓN MUSULMANA EN ESPAÑA) Y FUERZAS POLÍTICAS DE ÁMBITO ESTATAL (PSOE, PP, IU). ASIMISMO, HAN FORMADO PARTE DE LA MISMA PERSONALIDADES QUE SE HAN DISTINGUIDO A LO LARGO DE SU VIDA POR UNA IRRESTRICTA DEFENSA DEL DERECHO DE ASILO Y DE LAS PERSONAS REFUGIADAS, COMO D. JUAN MARÍA BANDRÉS (PRESIDENTE DE HONOR HASTA SU FALLECIMIENTO), D. JOAQUÍN RUIZ-GIMÉNEZ, D. RAMÓN MUÑAGORRI Y D. JUAN JOSÉ RODRÍGUEZ UGARTE.

CEAR PARTICIPA DE MANERA ACTIVA EN IMPORTANTES PLATAFORMAS ESPAÑOLAS Y EUROPEAS DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS, COMO EL CONSEJO EUROPEO PARA LOS EXILIADOS Y LOS REFUGIADOS (ECRE), LA RED MIGREUROPE, EUROMEDRIGHTS, EL CONSEJO ESTATAL DE ONG DE ACCIÓN SOCIAL, LA FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES PARA LA DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, LA PLATAFORMA DE ONG DE ACCIÓN SOCIAL Y LA RED EUROPEA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL.

**Informe 2016 de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado
(CEAR)**

Las personas refugiadas en España y Europa

A la memoria de nuestro compañero Daniel Sanjuán Guaita



HAN COORDINADO ESTE INFORME:

NURIA DÍAZ, ÁLIVA DÍEZ, JAUME DURÀ, PALOMA FAVIERES, CRISTINA MONTERO, RAMIRO MUÑOZ, MAURICIO VALIENTE Y MARIO AMORÓS.

Y TAMBIÉN HAN PARTICIPADO EN SU REDACCIÓN:

RODRIGO FERNÁNDEZ, TERESA FONDEVILA, ESTRELLA GALÁN, REBECA GARCÍA BRAVO, ERNESTO GIL, TINIXIARA GUANCHE, JAVIER JEREZ, MÓNICA LÓPEZ, M^a CONCEPCIÓN MARÍA BARBA, OSCAR MORALES, INÉS MOREIRA, ELENA MUÑOZ, LOURDES NAVARRO, SUSANNA NICOLÁS, ARANZAZU PUCHOL, RAQUEL SANTOS, ALBERTO SENANTE Y YOLANDA SERNA MERINO.

CEAR AGRADECE LA PARTICIPACIÓN DEL PROFESOR JOSÉ DÍAZ LA FUENTE.

LOS TRECE ANTERIORES INFORMES ANUALES DE CEAR PUEDEN LEERSE EN WWW.CEAR.ES

NOTA SOBRE CONFIDENCIALIDAD:

DEBIDO A LAS POSIBLES REPERCUSIONES PARA LAS PERSONAS AFECTADAS, LOS NOMBRES Y REFERENCIAS FUNDAMENTALES DE LOS TESTIMONIOS INCLUIDOS EN ESTE INFORME HAN SIDO SUSTITUIDOS POR OTROS PARA IMPEDIR SU IDENTIFICACIÓN. LOS HECHOS RELATADOS CORRESPONDEN A CASOS REALES Y TIENEN EL CONSENTIMIENTO DE LAS PERSONAS PROTAGONISTAS PARA SU USO.

© OFICINAS CENTRALES DE CEAR

AVDA. GENERAL PERÓN, 32. 2º DCHA.

28020 MADRID

TF.: 91 598 05 35

FAX: 91 597 23 61.

WWW.CEAR.ES

FOTOGRAFÍA DE PORTADA:

IMAGEN DE UNA PLAYA DEL SUR DE LA ISLA GRIEGA DE LESBOS. © OLMO CALVO.



RECONOCIMIENTO (BY): CON LA EXCEPCIÓN DE LA IMAGEN DE LA PORTADA, SE PERMITE CUALQUIER EXPLOTACIÓN DE LA OBRA, INCLUYENDO UNA FINALIDAD COMERCIAL, ASÍ COMO LA CREACIÓN DE OBRAS DERIVADAS, LA DISTRIBUCIÓN DE LAS CUALES TAMBIÉN ESTÁ PERMITIDA SIN NINGUNA RESTRICCIÓN.

ÍNDICE

PRÓLOGO DE CARLOS BERZOSA, PRESIDENTE DE CEAR	9
PRINCIPALES LEYES Y SIGLAS	13
1. LAS PERSONAS REFUGIADAS EN EL MUNDO	17
1.1. Un éxodo sin precedentes: más de 60 millones de personas en situación de desplazamiento forzado.	18
1.2. La crisis de Oriente Próximo.	25
2. LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL DRAMA DE LAS PERSONAS REFUGIADAS	39
2.1. La política europea de asilo.	40
2.2. Rutas y fronteras mortales.	44
3. EL ACCESO AL DERECHO DE ASILO EN ESPAÑA	57
3.1. El mayor número de solicitantes registrado.	58
3.2. La frontera sur: Ceuta y Melilla.	63
3.3. Los polizones y los CIE.	69
3.4. Desciende la protección de las personas refugiadas.	75

4. LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN	79
4.1. La acogida de las primeras personas reubicadas.	80
4.2. La respuesta de las administraciones autonómicas y locales.	82
4.3. La inserción laboral y la colaboración con las empresas.	87
5. LA REACCIÓN MEDIÁTICA Y LA RESPUESTA DESDE LA SOLIDARIDAD CIUDADANA	101
5.1. El tratamiento informativo y el impacto social de los medios de comunicación: “La imagen que desbordó conciencias”.	102
5.2. La solidaridad ciudadana.	110
6. CONCLUSIONES	119
7. PROPUESTAS: CINCO COMPROMISOS DEL NUEVO GOBIERNO CON LAS PERSONAS REFUGIADAS	125
8. PARA SABER MÁS	127
Huir para amar: el derecho de asilo por motivos de orientación sexual e identidad de género.	
Por José Díaz La Fuente.	
9. APÉNDICE. “LESBOS, ‘ZONA CERO’ DEL DERECHO DE ASILO”. INFORME DE LA MISIÓN DE CEAR	141
10. APÉNDICE ESTADÍSTICO	179
10.1. Las personas solicitantes de protección internacional.	179
10.2. La concesión de protección internacional.	188
10.3. La apatridia.	190
10.4. Solicitantes y resoluciones de asilo en Europa.	191
ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA	193
DELEGACIONES TERRITORIALES DE CEAR Y ENTIDADES ASOCIADAS	194

PRÓLOGO

CARLOS BERZOSA

Presidente de CEAR

Presentamos nuestro decimocuarto Informe anual en un momento de encrucijada para el derecho de asilo en España y en la Unión Europea. En 2015, el agravamiento del conflicto en Siria, cinco años después de su comienzo, obligó a centenares de miles de personas a buscar un lugar seguro en nuestro continente, pero, ante la imposibilidad de llegar por vías legales, tuvieron que arriesgar sus vidas en el Mediterráneo, sobre todo en las rutas que conectan Turquía con Grecia a través del mar Egeo. En aquel rincón del mundo, la isla de Lesbos es hoy la "zona cero" del derecho de asilo en Europa, como lo describe el contundente informe de una reciente misión de CEAR que incluimos en estas páginas.

Durante el último año, miles de europeas y europeos nos hemos movilizado para exigir a la Unión Europea y a los gobiernos de los estados miembros que desplieguen, de una vez por todas, una verdadera política de acogida, una política de asilo inspirada en los valores y principios que la UE reconoce como fundacionales. En el verano pasado pareció atisbarse un cambio, sobre todo después de la publicación de la fotografía del pequeño Aylan muerto en una playa, una imagen terrible que estremeció al mundo al condensar todo el drama de Siria. Entonces los líderes europeos planteaban la reubicación y el reasentamiento de 180.000 personas refugiadas. La puesta en marcha de estas medidas se ha realizado con extrema lentitud: solo han sido capaces de acoger por estas vías a 1.716 personas y de ellas apenas 105 habían llegado a España: 18 a finales de 2015 y 87 en la segunda quincena de mayo de 2016, como primera parte del grupo de 586 personas refugiadas que el

Gobierno ha anunciado que llegarán antes del próximo mes de agosto a través de la reubicación y el reasentamiento.

Mientras se extiende la amenaza de la xenofobia y el racismo, y así lo prueban el ascenso sostenido de la ultraderecha en Francia, Bélgica o Austria o la severa involución de las políticas de asilo en Hungría, los líderes europeos continúan apostando por cerrar las puertas a las personas refugiadas y migrantes a través de la impermeabilización de la frontera meridional y oriental de Europa y la firma de acuerdos como el suscrito en marzo con Turquía, que supone una evidente vulneración de derechos humanos y que CEAR ya ha denunciado ante la Comisión Europea, ante el Defensor del Pueblo Europeo y ante el Comisario Europeo de Derechos Humanos.

A fines de 2014, existían casi sesenta millones de personas en el mundo desplazadas por las guerras, las violaciones sistemáticas de los derechos humanos y los conflictos de todo tipo. De ellas, cerca de veinte millones son refugiadas y además casi dos millones aguardan la resolución de su solicitud de protección internacional. El 86% vive en los países más empobrecidos. Las naciones que albergan a la inmensa mayoría de las personas refugiadas no son precisamente las europeas, sino Turquía, Pakistán, Líbano o algunas del África subsahariana.

En 2015, España atendió a casi quince mil solicitantes de asilo. Se trata de la cifra anual más elevada desde la aprobación de la primera ley, en 1984; supera las cotas que se alcanzaron entre 1992 y 1994, en plena guerra de los Balcanes. Pero, de nuevo, y a pesar de nuestra ubicación geográfica en la frontera sur comunitaria, solo recibimos al 1% de las personas que demandaron protección internacional en la Unión Europea. Asimismo, a pesar del aumento en 2015 de solicitudes de personas procedentes de países en conflicto, el porcentaje de concesión de protección internacional disminuyó al 31%, por debajo de la media europea, que se sitúa en el 52%. Solo se concedió el estatuto de refugiado a 220 personas, menos del 1% de todos los estatutos concedidos en la UE. Y también disminuyó notablemente la concesión de la protección subsidiaria.

Hace pocas semanas, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas ha censurado abiertamente las llamadas “devoluciones en caliente” que se practican en las fronteras de Ceuta y Melilla, a las que el Gobierno pretendió dar cobertura legal con la Disposición final primera de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana. Desde CEAR hemos señalado que estas prácticas son ilegales y en muchos casos suponen expulsiones colectivas de personas migrantes y refugiadas que vulneran el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Este organismo de Naciones Unidas ha solicitado que se revise esta mo-

dificación de la Ley de Extranjería para que se garantice el acceso al procedimiento de asilo y se ponga fin a estas prácticas. Al mismo tiempo, ha exigido la reapertura de la investigación judicial por la muerte de quince migrantes en la playa ceutí de El Tarajal en febrero de 2014, que fue archivada en octubre de 2015.

Es importante destacar que, por primera vez en catorce años, el Ministerio del Interior no ha facilitado a CEAR el acceso a la totalidad de los datos estadísticos de asilo, una información esencial para el análisis de este Informe y para la preparación del apéndice estadístico que lo cierra. Los mínimos que hemos podido recopilar, tanto de Eurostat como de la OAR, apenas nos permiten ofrecer algunos de los indicadores esenciales y debemos postergar para otro momento asuntos tan relevantes como la admisión a trámite. La Fundación del Español Urgente declaró “refugiado” como “la palabra del año 2015”. El Gobierno, a pesar de la reiterada insistencia de CEAR y de la necesidad en el momento actual de realizar un amplio análisis estadístico, no ha facilitado todos los datos que ilustran el estado del derecho de asilo en España.

La opacidad en el acceso a los datos, los criterios restrictivos e injustos en el estudio de solicitudes de la protección internacional y la retórica del compromiso del Gobierno con las personas refugiadas contrastan con la movilización de decenas de miles de ciudadanos y ciudadanas y de organizaciones sociales y con la disposición sincera de decenas de ayuntamientos, que en 2015 constituyeron la Red de Ciudades Refugio, y de varios gobiernos autonómicos a apoyar en la acogida a los desheredados y desheredadas del planeta.

Como cada año desde su primera edición en 2003, nuestro Informe anual plantea a las autoridades un conjunto de propuestas para mejorar y fortalecer el compromiso de nuestro país con el derecho de asilo y las personas refugiadas. En esta ocasión lo hacemos a escasos días de unas Elecciones Generales y por ello proponemos al Parlamento y al Gobierno que surgirán de las urnas cinco propuestas muy concretas para los cien primeros días de la próxima legislatura. Su puesta en marcha exige, principalmente, una voluntad política decidida y un auténtico compromiso con los derechos humanos y con las personas refugiadas.

Estamos ante una encrucijada decisiva. Una amplia mayoría ciudadana exige en España y en la Unión Europea que nuestro continente sea tierra de asilo. No podemos permitir que más personas sigan muriendo, ahogadas, en el Mediterráneo. Y que nuestros valores naufraguen definitivamente con ellas. Se lo debemos a Aylan y a quienes como él perecieron porque nuestros gobernantes les cerraron las puertas.

PRINCIPALES LEYES Y SIGLAS

LEYES

CONVENCIÓN DE GINEBRA: Convención del 28 de julio de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. Se desarrolló por el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados aprobado en Nueva York el 31 de enero de 1967.

DIRECTIVA DE ACOGIDA: Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional.

DIRECTIVA DE PROCEDIMIENTOS: Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional.

DIRECTIVA DE REQUISITOS: Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida.

LEY DE ASILO DEROGADA: Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo, y por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

LEY DE ASILO: Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

LEY DE EXTRANJERÍA: Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la LO 8/2000, de 22 de diciembre, modificada por la LO 11/2003, de 29 de septiembre, modificada por la LO 14/2003, de 20 de noviembre, modificada por la LO 2/2009, de 11 de diciembre.

REGLAMENTO DE ASILO: Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo. Aprobado por el Real Decreto 03/1995, de 10 de febrero. Modificado por el Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre. Modificado por el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre. Está en vigor en lo que no contradiga la nueva Ley de Asilo y hasta la aprobación del nuevo Reglamento de Asilo.

REGLAMENTO DE APATRIDIA: Reglamento de reconocimiento del estatuto de apátrida, aprobado por el Real Decreto 865/2001, de 20 de julio.

REGLAMENTO DE DUBLÍN: Reglamento (UE) nº 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida.

REGLAMENTO EURODAC: Reglamento (UE) nº 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares.

REGLAMENTO DE EXTRANJERÍA: Reglamento de aplicación de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, modificada por la LO 11/2003, de 29 de septiembre, modificada por la LO 14/2003, de 20 de noviembre, modificada por la LO 2/2009, de 11 de diciembre. Aprobado por el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre.

SIGLAS

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

AI: Amnistía Internacional.

CAR: Centros de Acogida a Refugiados, gestionados directamente por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

CETI: Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes. Dependen del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Existen dos: uno en Ceuta y uno en Melilla.

CIAR: Comisión Interministerial de Asilo y Refugio. Está integrada por los Ministerios del Interior, Empleo y Seguridad Social, Justicia y Asuntos Exteriores y Cooperación y un representante de ACNUR como invitado. Propone las resoluciones que debe firmar el ministro del Interior sobre la concesión o denegación del estatuto de refugiado y las otras formas de protección internacional.

CIE: Centro de Internamiento de Extranjeros. Dependen del Ministerio del Interior.

ECRE: siglas inglesas del Consejo Europeo de Refugiados y Exiliados, que agrupa a 87 organizaciones de defensa de los refugiados, entre ellas CEAR.

FRONTEX: Agencia europea para el control de las fronteras exteriores de la Unión Europea.

ONU: Naciones Unidas.

OIM: Organización Internacional para las Migraciones.

SECA: Sistema Europeo Común de Asilo.

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

UE: Unión Europea.

UNRWA: siglas inglesas de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo. Bajo su protección quedan las personas cuyo lugar de residencia era Palestina entre junio de 1946 y mayo de 1948 y que perdieron sus casas y medios de vida debido al conflicto árabe-israelí de 1948, así como sus descendientes.

CAPÍTULO 1

LAS PERSONAS REFUGIADAS EN EL MUNDO

En el último lustro, la diáspora del pueblo sirio ha llevado al mundo a conocer el mayor éxodo desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, en 1945. En mayo de 2016 la guerra civil en este país ya había forzado el exilio de 4.843.285 personas refugiadas (2,7 asentadas en Turquía)¹ y el desplazamiento interno de 7,6 millones de personas². Este capítulo examina, en primer lugar, las cifras y la situación de las casi 60 millones de personas que a fines de 2014 habían tenido que abandonar sus hogares huyendo de la violencia y la persecución³. ACNUR estima que la cifra de desplazamiento forzado en el mundo debió de superar en 2015 los 60 millones de personas, reflejando un año más una realidad sin precedentes.

De estas casi 60 millones de personas, 19,5 millones eran refugiadas, 38,2 millones desplazadas internas y 1,8 millones solicitantes de asilo. De las 19,5 millones de personas registradas como refugiadas, el 51 % son menores de 18 años. Casi la mitad de la población refugiada se encontraba en situación de “refugio prolongado”. Cada año que transcurre son más las que son acogidas en los países más empobrecidos, el 86 % según las cifras más recientes. La cifra de muertes en el trayecto migratorio también aumentó a escala mun-

1 El dato se refiere a las personas refugiadas efectivamente registradas:
<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>

2 Más información en: <http://reporting.unhcr.org/population>

3 A falta de datos oficiales más recientes, los datos que centran el análisis son de fines de 2014.

dial y el 70% de las mismas se produjeron en la travesía hacia Europa: 3.770 personas del total de 5.426 perdieron la vida en 2015 en el Mediterráneo. El segundo epígrafe se refiere a Oriente Próximo, la región del planeta que genera un mayor desplazamiento forzado de población, principalmente debido a la persistencia del conflicto palestino, la inestabilidad en Iraq y la cruenta guerra que desangra Siria desde 2011.

1.1. UN ÉXODO SIN PRECEDENTES: MÁS DE 60 MILLONES DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO.

Si todas las personas merecedoras de protección internacional conformaran un país, a finales de 2014 este habría ocupado el vigésimo cuarto puesto entre las naciones más populosas. En aquel momento, había 59,5 millones de personas desplazadas de manera forzosa en todo el mundo, 8,3 millones de personas más que un año antes, según las cifras recogidas por ACNUR en su informe *Mundo en Guerra: Tendencias Globales 2014*, difundido en junio de 2015⁴. De estos casi 60 millones de personas, 19,5 millones eran refugiadas (14,4 estaban bajo el mandato de ACNUR y 5,1 millones de la UNRWA), 38,2 millones desplazadas internas y 1,8 millones solicitantes de asilo.

El 51% de la población refugiada era menor de 18 años, entre los cuales 34.000 eran menores no acompañados, el 46% tenía entre 18 y 59 años y solo el 3% superaba los 60 años de edad. El 50% de las personas refugiadas eran mujeres y niñas.

A lo largo de 2014, cerca de 13,9 millones de personas se convirtieron en nuevos desplazados forzados. Entre ellos había 11 millones de nuevas personas desplazadas internas, la cifra más alta nunca alcanzada, y 2,9 millones de nuevos refugiados.

La media de personas que cada día se vieron obligadas a abandonar sus casas para buscar protección dentro o fuera de las fronteras de su país fue de 42.500 personas en 2014, una cifra que se ha cuadruplicado en los cuatro últimos años, puesto que en 2010 era de 10.900 personas.

Según los datos expuestos por ACNUR en su informe *Tendencias del Primer Semestre de 2015*⁵, durante la primera mitad de 2015 se sumaron cinco millo-

4. El informe completo puede consultarse en: http://acnur.es/portada/slider_destacados/img/PDF_141015184925.pdf

5. El informe completo se puede consultar en: http://acnur.es/portada/slider_destacados/img/PDF_181215150331.pdf

nes de nuevas personas desplazadas, de las que unos 4,2 millones quedaron dentro de las fronteras de su país y unas 839.000 cruzaron fronteras internacionales.

Por otra parte, la OIM estima en 3.770 las personas que murieron durante 2015 en el Mediterráneo en la arriesgada travesía para alcanzar el territorio europeo, una cifra a la que hay que sumar las 1.656 fallecidas en el resto del mundo en condiciones similares⁶. La cifra de muertes no deja de aumentar: en los primeros cinco meses de 2016 han sido 1.687 las personas que no han acabado su trayecto migratorio en todo el mundo, de las cuales 1.359 perdieron la vida en el Mediterráneo⁷. Prácticamente la totalidad de los naufragios han tenido lugar en la ruta entre Turquía y Grecia y cerca de la isla italiana de Lampedusa.

Como ya sucedió en 2013, el orden de países de origen y destino de las personas refugiadas se vio condicionado por la crisis siria y los desplazamientos a gran escala en algunas regiones de África. Más de la mitad de las personas refugiadas en el mundo (53%) en 2014 procedían de diez naciones: Siria, que por vez primera encabezó la relación de países de origen (3,88 millones), desbancando de esta posición tras 33 años consecutivos a Afganistán, que ocupó la segunda (2,59 millones). En tercer lugar, en 2014 figuró Somalia (1,11 millones), seguido por Sudán (666.000), Sudán del Sur (616.200), República Democrática del Congo (516.800), Myanmar (479.000), República Centroafricana (412.000), Iraq (369.900) y Eritrea (363.100). Colombia dejó de aparecer entre los diez primeros países de origen, sobre todo a consecuencia de la revisión del número de personas refugiadas residentes en Venezuela.

Los países de acogida también vieron modificada su prevalencia. Si durante el último decenio Pakistán ha liderado esta relación, en 2014 lo hizo Turquía (1,6 millones, cifra que casi se ha duplicado ya al cierre de este Informe), que un año antes había ocupado el quinto puesto. El segundo lugar correspondió a Pakistán (1,5 millones), seguido de Líbano (1,15 millones) e Irán (950.000). Solo estos cuatro países acogían en 2014 a más de 5,2 millones de personas, cerca del 36% del total de personas refugiadas en el mundo. En quinto lugar, estaba Etiopía (659.500), que pasó a ostentar la primera posición entre los países africanos, puesto que desde 2010 correspondió a Kenia. El sexto lugar fue para Jordania (654.100), seguido de Kenia (551.400), Chad (452.900),

6 Estos datos se pueden consultar en: <http://missingmigrants.iom.int/latest-global-figures>

7 Estos datos se pueden consultar en: <http://missingmigrants.iom.int>

Uganda (385.500) y China (301.000). Estos diez países acogían al 57% del total de personas refugiadas.

En 2014, el porcentaje de personas refugiadas acogidas en los países más empobrecidos era del 86%, la cifra más elevada en más de dos decenios. La acogida de personas refugiadas puede también compararse con el PIB del país de recepción: cuando el número de personas refugiadas por un dólar de PIB *per cápita* es elevado, la contribución y el esfuerzo que hace el país en relación con su situación económica pueden entenderse como significativos. Durante 2014, los treinta países con mayor número de personas refugiadas por un dólar de PIB *per cápita* fueron todos países empobrecidos, entre los que, además, se encontraban los dieciocho países más empobrecidos. Más de 5,9 millones de personas refugiadas residían en países cuyo PIB *per cápita* era inferior a 5.000 dólares. Etiopía acogió al mayor número en relación con su economía nacional durante el año. El segundo fue Pakistán, seguido de Chad, Uganda, Kenia, Afganistán, República Democrática del Congo, Sudán del Sur, Camerún y Níger. En comparación con 2013, hubo tres países nuevos, Afganistán, Camerún y Níger, mientras que desaparecieron de la lista Jordania, Bangladesh y Yemen, que habían ostentado los tres últimos lugares.

La clasificación cambia cuando se compara el número de personas refugiadas con la población del país de acogida. Aquí la crisis de Siria muestra toda su repercusión, pues Líbano y Jordania siguen ocupando los dos primeros puestos. Líbano es el primero de la lista con 232 refugiados por cada 1.000 habitantes, seguido de Jordania (87), Nauru (39), Chad (34) y Yibuti (23). En otras palabras, al concluir 2014, en Líbano casi uno de cada cuatro habitantes era una persona refugiada.

A finales de 2014, 6,4 millones de personas principalmente procedentes de Afganistán se encontraban en situación de refugio prolongado⁸, una cifra superior a la de 2013 y similar a la de 2012.

El número de personas desplazadas internas a finales de 2014 alcanzó la cifra de 38,2 millones. Según ACNUR, los mayores movimientos se produjeron en Iraq, Siria, República Democrática del Congo, Ucrania, Sudán del Sur y Pakistán. En Siria, producto de la guerra civil, ya había entonces 7.632.500 desplazados internos, el mayor número en el mundo. En cuanto a Colombia,

⁸ ACNUR define la situación de refugio prolongado como aquella en la que 25.000 personas refugiadas o más de la misma nacionalidad llevan al menos cinco años en un determinado país de asilo.

en 2014, según datos del Gobierno, 137.00 personas se vieron desplazadas por primera vez, lo que elevó el número total de desplazamiento interno a 6.044.151. En Iraq, la ofensiva del Estado Islámico originó el movimiento forzado de al menos 2,6 millones de personas y su cifra de personas en esta situación llegó hasta las 3.596.356. Los países que les seguían eran República Democrática del Congo (2.756.585), Sudán (2.192.830), Sudán del Sur (1.645.392), Pakistán (1.375.904), Nigeria (1.188.018), Somalia (1.133.000) y Ucrania (823.000).

Por otra parte, 1,66 millones de personas solicitaron el reconocimiento de la condición de refugiadas a lo largo de 2014, de las que 1,47 millones lo hicieron por primera vez. A diferencia de 2013, Rusia encabezó la relación de países receptores de nuevas solicitudes de asilo, con un total de 274.700⁹. Le siguió Alemania, con 173.100 nuevas solicitudes individuales registradas, una cifra sustancialmente superior a la del año anterior (109.600): un 57% más. Estados Unidos ocupó el tercer puesto, con 121.200, un 44% más que en 2013 (84.400), y Turquía el cuarto con 87.700 nuevas solicitudes, casi el doble que el año anterior (44.800), un incremento que se explica por las solicitudes de asilo iraquíes, que pasaron de 25.300 en 2013 a 50.500. A Suecia le correspondió el quinto lugar, con 75.100 nuevas solicitudes, un aumento del 38% respecto a 2013 (54.300). Sudáfrica descendió en esta clasificación por segundo año consecutivo y ocupó la sexta posición con 71.900 nuevas solicitudes (un 3% más que en 2013, 70.000). Italia alcanzó su cifra máxima histórica (63.700), con un aumento del 148% respecto a 2013 (25.700), que le coloca en séptima posición, seguida de Francia (59.000), con una disminución del 2% respecto a 2013 (60.200).

Es importante también hacer referencia a los menores no acompañados o separados. Se estima que el número de los que han solicitado asilo a título individual ha alcanzado niveles sin precedentes desde al menos 2006. En 2014, se calcula que más de 34.300 presentaron nuevas solicitudes de asilo en 82 países, una cifra muy superior a la de los años anteriores. En Europa, Suecia y Alemania recibieron el mayor número de solicitudes de los países que comunicaron estas estadísticas¹⁰ (7.000 y 4.400 respectivamente), se-

9 El estallido del conflicto en el este de Ucrania tuvo un gran impacto en las cifras de 2014, porque cerca del 99% de las solicitudes las presentaron personas originarias de este país. En años anteriores, la cifra nunca había superado la cota de 5.000.

10 Según el informe *Tendencias Globales* de ACNUR publicado en 2014, Sudáfrica y Estados Unidos no pudieron comunicar estos datos: <http://www.unhcr.org/56701b969.html>

guidos de Italia (2.600), Austria (2.100), Reino Unido (1.900) y Serbia y Kosovo (1.600). El resto se repartieron entre Kenia (2.200), Indonesia (1.100), Egipto (540), Malasia (450), Yemen (390), Camerún (330) y Canadá (210).

El récord alcanzado en 2014 con las 866.000 solicitudes de asilo formalizadas en 44¹¹ países industrializados fue ampliamente superado por la cifra de 2015, cuando 2.204.775 personas solicitaron el estatuto de refugiado en estos mismos países¹², lo que supone un aumento del 154%. De ellas, 1.903.144 lo hicieron en Europa (un 156% más que en 2014) y 149.617 en Norteamérica (14.887 en Canadá y 134.730 en Estados Unidos). En la región del Pacífico, Australia aumentó de las 9.000 de 2014 a 11.541 en 2015, mientras que en Nueva Zelanda se registraron solo 81. En Japón, fueron 7.208 las personas que solicitaron refugio durante 2015, 2.208 más que en 2014. Y Corea del Sur contó 5.291 solicitudes, mientras que en 2014 fueron 2.900. Los principales países de origen de las personas solicitantes de asilo en estas 44 naciones durante 2015 difirieron levemente del año anterior. Siria siguió encabezando la relación, pero esta vez seguida de Afganistán¹³.

En palabras del Alto Comisionado de ACNUR, António Guterres: "Somos testigos de un cambio de paradigma, de una marcha descontrolada hacia una era en la que tanto la escala de desplazamiento forzado como la respuesta que se necesita han alcanzado unos niveles que eclipsan claramente todo lo que hemos visto antes". "Es terrible que, por un lado, cada vez haya más impunidad para aquellos que provocan los conflictos y, por otro, la comunidad internacional parezca totalmente incapaz de trabajar de manera conjunta para poner fin a las guerras y para construir y preservar la paz"¹⁴.

En 2015, solo cinco países recibieron el 66% de las peticiones de asilo pre-

11 Según el informe *Asylum levels and trends in industrialized countries 2014* de ACNUR, estos países son: Albania, Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Canadá, Chipre, Corea del Sur, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Macedonia, Malta, Montenegro, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumanía, Serbia y Kosovo, Suecia, Suiza y Turquía. Se puede consultar el informe en: <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/551128679/asylum-levels-and-trends-in-industrializedcountries-2014.html>

12 Ante la falta del tradicional informe anual de ACNUR relativo a 2015 sobre los países industrializados mencionado en la nota al pie anterior, los datos utilizados en este apartado y referentes a los mencionados países se han obtenido de la información disponible en: <http://popstats.unhcr.org/en/overview> Véase su apartado *Asylum-Seekers (Monthly Data)*.

13 Estos datos (actualizados a 22 de marzo de 2016) pueden consultarse en el apartado *Mid-year Statistics* de: <http://popstats.unhcr.org/en/overview>

14 Véase: ACNUR: "El desplazamiento de población por guerras y conflictos alcanza el nivel más alto jamás registrado". <http://acnur.es/noticias/notas-de-prensa/2134-2015-06-18-14-32-14>

sentadas en los 44 países industrializados: Serbia y Kosovo (577.572), Alemania (441.364), Hungría (174.026), Suecia (155.583) y Turquía (133.214). En comparación con el año anterior, se aprecia un cambio llamativo: Serbia ocupa el puesto que correspondía a Alemania, un hecho significativo ya que, además, es al mismo tiempo uno de los primeros países de origen de personas refugiadas. En Serbia y Kosovo, Siria (301.591) fue el primer país de origen de las personas que pidieron protección internacional, seguida de Afganistán (160.831) e Iraq (76.009). En Alemania, a las solicitudes sirias (158.657) les siguieron las de personas originarias de Albania (53.805) y Serbia (50.127).

En tercer lugar, se situó Hungría, donde también las personas naturales de Siria (64.081), seguidas por las afganas (45.560) y las serbias (23.746), fueron las más numerosas entre quienes solicitaron protección internacional. Suecia recibió principalmente solicitudes de Siria (50.909), Afganistán (41.281) e Iraq (20.259). En cambio, en Turquía la relación de solicitantes la encabezó Afganistán (63.292), seguido por Iraq (56.332) e Irán (11.023).

En lo que se refiere al reconocimiento de la protección internacional, a lo largo de 2014 se resolvieron más de un millón de solicitudes. 278.000 personas fueron reconocidas refugiadas y 337.000 recibieron una forma de protección complementaria. De las restantes, se rechazaron unas 430.800 solicitudes por motivos de fondo.

En la Unión Europea¹⁵, de las cerca de 183.365 personas a las que se reconoció la protección en 2014, a 104.000 se les otorgó el estatuto de refugiado (el 56% de las resoluciones favorables), aproximadamente 60.000 obtuvieron una protección subsidiaria (el 32%) y a 20.000 se les concedió una autorización de residencia por razones humanitarias¹⁶. Una de cada tres personas a las que se garantizó la protección era siria. Les siguieron las personas originarias de Eritrea (14.600) y Afganistán (14.100).

Del total de decisiones adoptadas en 2014 en términos globales, se estimó que el Índice de Reconocimiento de la Condición de Refugiado (RRR, por sus siglas en inglés) fue del 27%, mientras que el Índice de Reconocimiento Total

15 Véanse todos los datos en: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6827382/3-12052015-AP-EN.pdf/6733fo80-c072-4bf5-91fc-f591abf28176>

16 En cuanto a las razones humanitarias, es importante matizar que, si bien el reconocimiento del estatuto de refugiado y la protección subsidiaria están definidas por las leyes europeas, los motivos para conceder las autorizaciones por razones humanitarias dependen de la ley propia de cada país.

(TRR, por sus siglas en inglés) fue del 59%¹⁷. El RRR fue inferior al de 2013 (32%) y el TRR superior al de ese mismo año (43%).

Por otra parte, se estima que en 2014 cerca de 10 millones de personas vivían en situación de apatridia, una cifra similar a la de 2013.

En 2014, el número de personas reasentadas fue levemente superior que en el año anterior, ya que 105.200 fueron acogidas por 26 países en el marco de estos programas. Estados Unidos recibió a 73.000 personas, seguido de Canadá (12.300), Australia (11.600), Suecia (2.000), Noruega (1.300) y Finlandia (1.100).

En 2014, retornaron a su país de origen 126.800 personas refugiadas, una cifra muy inferior a la registrada en 2013, cuando fue de 414.600 personas, y la más baja desde 1983. En la última década los retornos (5,2 millones) han sido muy inferiores a los de la década precedente (13 millones), lo que también ilustra la complejidad y la magnitud de los conflictos que asuelan Oriente Próximo y diversas regiones de África y Asia, principalmente. Los países que informaron del mayor número de personas refugiadas retornadas (el 95% del total) fueron República Democrática del Congo (25,200), Malí (21.000), Afganistán (17.800), Angola (14.300), Sudán (13.100), Costa de Marfil (12.400), Irak (10.900) y Ruanda (5.800).

También en 2014, y según datos de ACNUR, cerca de 32.100 personas refugiadas obtuvieron la ciudadanía en 27 países, principalmente en Canadá (27.200), Francia (2.400), Tanzania (1.500) e Irlanda (560).

A diferencia del año anterior, en 2014 el 50% de la población de interés para ACNUR la componían mujeres y niñas, lo que supone un aumento del 1% respecto a 2013. En cuanto al emplazamiento, a finales de 2014 se disponía de información sobre 12,2 millones de personas refugiadas de un total de 14,4 millones y el 63% vivía en alojamientos individuales o privados, el 29,3% en campos planificados, el 4,1% en campos improvisados, el 2,5% en centros

17 Los índices de reconocimiento globales tienen un carácter indicativo, ya que algunos estados no han comunicado los datos pertinentes. Ante la inexistencia de una metodología internacionalmente acordada para calcular los porcentajes de reconocimiento, ACNUR utiliza dos índices para contabilizar la proporción de solicitudes de asilo aceptadas durante el año. El Índice de Reconocimiento de la Condición de Refugiado divide el número de solicitantes de asilo a quienes se concede el estatuto de refugiado según la Convención de Ginebra entre el número total de resoluciones (estatuto según la Convención, protección complementaria y casos rechazados). El Índice de Reconocimiento Total divide el número de solicitantes de asilo a quienes se concede la condición de refugiado según la Convención o una forma de protección complementaria entre el número total de resoluciones (estatuto según la Convención, protección complementaria y casos rechazados). Las decisiones no fundamentadas se excluyen, en la medida de lo posible, de ambos cálculos.

colectivos y el 0,9% en campos de acogida. De acuerdo con los datos disponibles, el 61% residía en zonas urbanas, como en el año anterior y la inmensa mayoría de los campos de personas refugiadas (incluidos los improvisados) estaban situados en zonas rurales.

1.2. LA CRISIS DE ORIENTE PRÓXIMO

2015 estuvo marcado por el agravamiento de la situación de las personas refugiadas en Oriente Próximo. Si bien la guerra en Siria deja ya cifras abrumadoras, no deben olvidarse el resto de conflictos, que la convierten en la región de la que huyen más personas refugiadas y en la que se registran los mayores índices de desplazamiento interno.

ENFRENTAMIENTOS ARMADOS

En Palestina no se juzgó a ningún responsable por los crímenes de guerra cometidos en Gaza durante 2014¹⁸. El conflicto palestino cerró el pasado año con 140 personas asesinadas y más de 20.000 heridas, de las que 120 y 20.000, respectivamente, fueron palestinas, a consecuencia de ataques aéreos y también de altercados durante manifestaciones en Israel, Cisjordania y Gaza. Tanto Israel como Egipto mantuvieron férreamente la restricción del movimiento de personas palestinas y el bloqueo de la Franja de Gaza, que supone que más del 70% de su población dependa de la ayuda humanitaria para sobrevivir.

En Irak, el escenario se vio condicionado por un conflicto armado que envolvía a múltiples actores: fuerzas del gobierno, milicias progubernamentales, grupos kurdos y el autodenominado Estado Islámico. También los actores internacionales desempeñaron un importante papel, puesto que, mientras Estados Unidos continuó al frente de los ataques aéreos a posiciones del Estado Islámico (junto con Francia, Reino Unido, Holanda, Bélgica, Dinamarca, Canadá y Australia), países como Alemania, Italia, República Checa o Hungría suministraron armamento a las milicias. Estados Unidos, junto con Irán, fue más allá al apoyar al Gobierno de Bagdad con equipamiento, formación, inteligencia y consejeros. Por su parte, el grupo de Hezbollah, en Líbano, así como Al-Quds (Cuerpos de Seguridad Islámicos Revolucionarios de Irán) enviaron sus

18 United Nation Human Rights: *Report of the Independent Commission of Inquiry on the 2014 Gaza conflict*. 24 de junio de 2015. Disponible en: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/CoIGazaConflict/Pages/ReportCoIGaza.aspx#report>

propias fuerzas de combate a este país¹⁹.

Mientras el Gobierno iraquí recuperó Tikrit y Beiji durante el pasado año, milicias kurdas tomaron Sinjar y el Estado Islámico hizo lo propio con Ramadi. Los enfrentamientos continuaron en estas ciudades y se extendieron a otras como Diyala, Kirkuk o Niniveh. Los ataques perpetrados por el Estado Islámico en zonas como Khan Bani Saad (al norte de Bagdad), el Mercado Jamila en la ciudad de Sadr o en la provincia de Nineveh dejaron miles de víctimas: miembros de entes públicos locales o estatales, policías, militares, líderes comunitarios, personas que rechazaron formar parte del Estado Islámico o que eran sospechosas de colaborar con el Gobierno, personas LGTB, personas acusadas de adulterio, de insultar a Dios o de brujería...

La respuesta por parte de milicias progubernamentales tales como las Brigadas de Badr (Badr Brigades), la Liga de los Justos (League of the Righteous) o el Batallón del Imam Ali (Imam Ali Battalions), así como de las propias fuerzas gubernamentales también dio lugar a graves violaciones de derechos humanos. Con frecuencia, estas se produjeron tras recuperar áreas suníes, momento en el que es habitual la destrucción de casas o incluso de pueblos enteros a modo de venganza, hasta el punto de que se han reportado también desapariciones forzadas. Tal fue el caso en Amerli y Tikrit, donde quienes intentaron huir se vieron impedidos por las restricciones a la libertad de movimiento impuestas tanto por el gobierno iraquí como por grupos armados. En mayo de 2015, unas cien mil personas que trataban de huir de Ramadi se encontraron con el bloqueo de autoridades gubernamentales; entrar en Kirkuk (que da paso a las provincias de Sulaimaniya, Erbil, o Dohuk) era sumamente difícil debido a las restricciones del Gobierno Regional de Kurdistán y fuerzas Peshmerga y Asayish (ambas kurdas) impidieron regresar a sus casas a los residentes de Rabi'a (en Nineveh). Por su parte, el Estado Islámico impedía salir de ciudades como Fallujah o Mosul.

En Siria, hasta octubre de 2015 el saldo de víctimas mortales del conflicto era superior a 250.000, entre ellas más de 100.000 civiles, y más de 640.000 personas vivían bajo asedio. El enfrentamiento entre fuerzas gubernamentales y grupos armados, entre los que destacaron el autodenominado Estado Islámico y la rama local de Al Qaeda (Jabhat al-Nusra), se agravó durante el pasado año. Se incrementaron los ataques de cohetes y morteros en Damasco y las explosiones

19 Human Rights Watch: *World Report 2016* (Events of 2015). Disponible en: https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/wr2016_web.pdf

de vehículos en ciudades como Latakia, Aleppo, Homs, Hassakeh y Qamishli, así como los bombardeos en Zabadani y la zona rural de Damasco²⁰.

El Gobierno continuó ordenando ataques aéreos indiscriminados, entre los que destacó el lanzamiento de bombas de barril sobre civiles (barriles de petróleo, tanques de gasolina o bombonas de gas llenas de explosivos, combustible y metralla e incluso productos tóxicos, arrojados desde helicópteros)²¹, que causaron la muerte de 6.163 personas (entre ellos 1.892 niñas y niños) y destruyeron escuelas y hospitales²². Además, con la asistencia militar de Rusia e Irán, mantuvo el cerco a áreas como Homs, Muadamiya y Daraya en Guta occidental, Guta oriental y el campamento de refugiados palestinos en Yarmouk, al sur de Damasco. Según un organismo de Naciones Unidas, el bloqueo afectaba a más de 390.000 personas²³. De este modo, el Gobierno continuó violando la Resolución 2.139 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, aprobada el 22 de febrero de 2014²⁴.

Por su parte, el Estado Islámico perpetró ataques indiscriminados contra la población civil en lugares como Mab'oujen (área rural de Hama), Kobani (en la zona norte), Raqqa o Deir al Zor²⁵. Otros grupos armados no gubernamentales también efectuaron ataques que acabaron con la vida de civiles y destruyeron mercados, escuelas y mezquitas en barrios de Aleppo, Damasco, Idlib y Latakia controlados por el Gobierno. Su asedio a localidades como Nubul y Zahra (Alepo) o Fou`a y Kefraya (Idlib) continuaba al cierre de este Informe.

En este punto es conveniente resaltar la importancia del origen del armamen-

20 ACNUR, 8 de septiembre de 2015. Disponible en: <http://acnur.es/noticias/notas-de-prensa/2240-el-deterioro-de-las-condiciones-en-siria-alimenta-la-desesperanza-empujando-a-miles-hacia-europa>

21 Amnistía Internacional: Syria: *Death every where. War crimes and human rights abuses in Aleppo, Syria*. Disponible en: <https://www.amnesty.org/en/documents/mde24/1370/2015/en/>

22 Human Rights Watch: *World Report 2016 (Events of 2015)*. Disponible en: https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/wr2016_web.pdf

23 OCHA (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs): *Humanitarian needs Overview 2016*. Publicado en octubre de 2015. Disponible en: https://www.humanitarianresponse.info/en/system/files/documents/files/2016_hno_syrian_arab_republic.pdf

24 Esta resolución exige "garantizar el acceso humanitario seguro y sin trabas, incluso a través de las líneas del conflicto y de las fronteras"; que todas las partes desistan del "uso indiscriminado de armas en zonas pobladas, incluidos disparos de artillería y bombardeos aéreos, como el uso de bombas de barril"; y que concluyan las prácticas de detención arbitraria, desapariciones y secuestros y se libere a todos aquellos que hayan sido detenidos arbitrariamente. Disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2139\(2014\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2139(2014))

25 Human Rights Watch: *World Report 2016 (Events of 2015)*. Disponible en: https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/wr2016_web.pdf

to del Estado Islámico. Según las investigaciones realizadas al respecto²⁶, las armas que emplean contra la población (principalmente siria e iraquí, tal y como se ha visto) tienen una doble procedencia. En primer lugar, gran parte de su arsenal ha sido obtenido a través del comercio ilícito y de los saqueos al ejército iraquí. Este armamento fue acumulado, a su vez, a partir de los años 70 y 80 del siglo XX gracias a transferencias al ejército iraquí por parte de países como Francia, la URSS o China y, desde 2003, especialmente Estados Unidos. Actualmente, el ejército iraquí compra armas y municiones a más de treinta naciones, con China y Estados Unidos a la cabeza²⁷.

En segundo lugar, el Estado Islámico encuentra otra fuente de suministro en el armamento del gobierno sirio (a través de saqueos y capturas), así como en Turquía, países del Golfo Pérsico o Estados Unidos, cuyos gobiernos lo proporcionan a diversos grupos armados de la oposición siria. Este comercio irresponsable de armas, así como la facilidad de acceso a las mismas, favorece la propagación de grupos armados y milicias en la región y plantea la paradoja de que los crímenes tan imperiosamente repudiados en la escena internacional se han cometido con las armas facilitadas por los mismos que emiten tales condenas.

Conviene destacar también la situación del pueblo kurdo en Turquía, que quedó en condiciones de especial vulnerabilidad tras reavivarse el conflicto en el Kurdistán turco durante el verano de 2015, después de dos años de tregua²⁸. Desde agosto hasta finales de año el Gobierno de Ankara, con la excusa de combatir al Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK), declaró 58 toques de queda en 19 pueblos y ciudades (como Diyarbakir, Nusaybin, Silopi o Cizre) y privó a la población civil de sanidad, comida, electricidad y agua. Estos enfrentamientos originaron centenares de víctimas y personas desplazadas, aunque no todas las que deseaban huir pudieron hacerlo debido a los toques de queda²⁹.

El uso excesivo de la fuerza ha sido generalizado por parte de las autoridades, así como las detenciones arbitrarias bajo cargos de terrorismo; por ejemplo, el 85% de las 1.309 detenciones ocurridas durante solo una semana de julio de 2015

26 Amnistía Internacional: *Amar el Estado Islámico*. 2015. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/documents/mde14/2812/2015/es/>

27 *El Confidencial*, 19 de noviembre de 2015. Disponible en: http://www.elconfidencial.com/mundo/2015-11-19/importaciones-exportaciones-armas-siria-irak_1098616/

28 *El País*, 13 de octubre de 2015. Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/10/13/actualidad/1444758979_851802.html

29 Amnistía Internacional: *Turkey: End abusive operations under indefinite curfews*. 21 de enero de 2016. Disponible en: <http://www.amnestyusa.org/news/news-item/briefing-end-abusive-operations-under-indefinite-curfews-in-turkey>

fueron de militantes kurdos³⁰. La frontera entre Turquía y Siria entraña un especial peligro para el pueblo kurdo, ya que los enfrentamientos entre el Estado Islámico y los milicianos de las Unidades de Protección Popular (YPG) dejaron cientos de víctimas mortales, en su mayoría civiles. Kobane, del lado sirio, fue una de las ciudades más afectadas³¹. Una situación similar se vivió en la frontera turco-iraquí, donde los bombardeos de las fuerzas armadas turcas dirigidos al PKK ocasionaron la muerte de numerosas personas³². Entre dichos ataques destaca el ocurrido en agosto de 2015 en la ciudad de Zergele, en los montes Kandil³³.

DETENCIONES ARBITRARIAS, TORTURAS Y JUICIOS INJUSTOS

En Irán, se registraron detenciones y condenas a activistas que investigaban violaciones de derechos humanos³⁴, que se manifestaban pacíficamente o que expresaban su opinión a través de las redes sociales³⁵. También tuvieron lugar detenciones por motivos religiosos y de libertad de pensamiento y conciencia e igualmente las sufrieron miembros de sindicatos, militantes de partidos políticos opositores (en muchos casos prohibidos) y miembros de grupos estudiantiles³⁶. Con frecuencia se alegaron cargos de terrorismo y los derechos de las personas detenidas no fueron garantizados de forma generalizada³⁷. Según datos disponibles, a finales de 2015 al menos cincuenta periodistas, blogueros y activistas permanecían detenidos por expresar su opinión³⁸. La mayoría sufrió juicios injustos o procesos judiciales irregulares que finalizaron con aislamientos, encarcela-

30 *El País*, 29 de julio de 2015. Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/07/29/actualidad/1438188080_690174.html

31 *El País*, 26 de junio de 2015. Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/06/26/actualidad/1435316308_991922.html 1/

32 *El País*, 1 de agosto de 2015. Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/08/01/actualidad/1438436133_172035.html

33 Amnistía Internacional, 11 de agosto de 2015: *Nuevos indicios sobre víctimas mortales subrayan la necesidad de una investigación imparcial de los ataques aéreos turcos en los montes Kandil*. Disponible en: <https://www.es.amnesty.org/en/%C2%ADque%C2%ADestamos/noticias/noticia/articulo/nuevos%C2%ADindicios%C2%ADsobre%C2%ADvictimas%C2%ADmortales%C2%ADsubrayan%C2%ADla%C2%ADnecesidad%C2%ADde%C2%ADuna%C2%ADinvestigacio%E2%80%A6>

34 Amnistía Internacional: <https://www.amnesty.org/en/documents/mde13/2627/2015/en/>

35 Amnistía Internacional: <https://www.amnesty.org/es/documents/mde13/1803/2015/es/>

36 Human Rights Watch: *World Report 2016 (Events of 2015)*. Disponible en: https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/wr2016_web.pdf

37 Amnistía Internacional. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/documents/mde13/2618/2015/es/>

38 Reporteros sin Fronteras: <http://www.rsfs.es.org/news/iran-sumario-de-violaciones-de-la-libertad-de-prensa-en-2015/>

mientos o penas de muerte, incluso para menores de edad³⁹.

En Palestina, fueron habituales las detenciones y condenas de activistas y defensores de derechos humanos, que se repiten desde hace años⁴⁰. Las detenciones administrativas de personas palestinas por parte de las autoridades de Israel, en general sin necesidad de alegar cargos, fueron una práctica recurrente⁴¹, incluso de menores⁴². Esta práctica se concibió como medida excepcional para llevar a cabo detenciones de personas que supusieran un peligro extremo e inminente para la seguridad, pero su uso se ha extendido y desvirtuado en los últimos años. El recurso excesivo a la fuerza por parte de las autoridades israelíes contra personas palestinas aumentó durante los últimos meses de 2015 y están absolutamente desprotegidas frente a la violencia, especialmente en Hebrón y Jerusalén Oriental⁴³. También se registraron de modo habitual torturas y otros malos tratos para obtener confesiones forzadas. Además, y debido a la falta de independencia y al incumplimiento de las normas internacionales sobre juicios justos por parte de los tribunales militares israelíes, muchas personas acusadas se declararon culpables de delitos que no habían cometido a fin de negociar su condena porque no confiaban en tener un juicio justo⁴⁴. Durante el periodo de incremento de la violencia que tuvo lugar en octubre de 2015 se denunció un uso excesivo de la fuerza por parte de las autoridades israelíes, que de hecho dejó ocho manifestantes muertos⁴⁵.

En Iraq, las detenciones de opositores y personas críticas con el Gobierno y las autoridades por parte del Gobierno Regional de Kurdistán fueron habituales, alegando en ocasiones terrorismo. La mayor parte de los crímenes cometidos en el país continuaron sin investigarse⁴⁶.

En Siria, desde el inicio de la guerra civil en 2011 las autoridades han detenido de forma arbitraria y sometido a desaparición forzada a decenas de miles de personas, entre ellas letrados especializados en la defensa de los derechos humanos,

39 Amnistía Internacional. Disponibles en: <https://www.amnesty.org/es/documents/mde13/2934/2015/es/> y <https://www.amnesty.org/es/documents/mde13/2830/2015/es/>

40 Amnistía Internacional. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/documents/mde15/2907/2015/es/>

41 Amnistía Internacional. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/documents/mde15/2266/2015/es/>

42 Amnistía Internacional. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/documents/mde15/2792/2015/es/>

43 Amnistía Internacional. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/documents/mde15/2792/2015/es/>

44 Amnistía Internacional. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/documents/mde15/3031/2015/es/>

45 Human Rights Watch: *World Report 2016 (Events of 2015)*. Disponible en: https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/wr2016_web.pdf

46 Human Rights Watch: *World Report 2016 (Events of 2015)*. Disponible en: https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/wr2016_web.pdf

activistas, incluso artistas satíricos⁴⁷. Muchas de ellas pasaron meses o años en prisión preventiva, mientras sus familias desconocían su paradero. Posteriormente, fueron procesadas por el Tribunal Antiterrorista o por los denominados Tribunales Militares de Campaña, cuyos procedimientos incumplen las normas internacionales, ya que las personas acusadas carecen de asistencia letrada, apenadas pueden defenderse por sí mismas y las decisiones del tribunal no admiten recurso de apelación. Estos tribunales reprimieron cualquier forma de oposición al Gobierno, con independencia de que fuera pacífica, alegando con frecuencia vínculos con el terrorismo. Las condiciones de las personas detenidas en las prisiones sirias era lamentable: hacinamiento en pequeñas celdas, donde a menudo se encontraban familias completas (incluso con bebés); condiciones insalubres; riesgo de sufrir torturas como palizas, descargas eléctricas, violaciones; privación de alimentos y de atención médica. Los relatos de tortura y malos tratos en las cárceles sirias, casi siempre para obtener confesiones forzadas, fueron muy numerosos.

EJECUCIONES

En Irán, se ejecutaron 830 penas de muerte durante 2015⁴⁸. La pena capital se aplica también a los responsables de “crímenes” sin violencia, tales como “insultar al Profeta”, la apostasía, el adulterio, las relaciones sexuales entre personas del mismo sexo o el tráfico de drogas. En numerosos casos (en su mayoría iraníes kurdos y baluchi) se alegó que las personas condenadas tenían vínculos terroristas. Además, la pena de muerte puede aplicarse a menores de edad si estos han alcanzado la “pubertad legal”, establecida en 9 y 15 años para niñas y niños, respectivamente. Decenas de menores aguardaban la aplicación de dicha pena, cinco de las cuales habrían sido efectivamente ejecutadas durante 2015.

Diversas organizaciones señalan también que varias ejecuciones extrajudiciales tuvieron lugar en los territorios ocupados por Israel en Cisjordania durante el pasado año⁴⁹.

En junio, Irak aprobó una propuesta de enmienda al Código de Enjuiciamien-

47 Amnistía Internacional: *Siria: Voces de la crisis. Perspectiva mensual de la crisis de Derechos Humanos de Siria*. Marzo, abril, mayo, julio, septiembre, octubre, noviembre de 2015. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/countries/middle-east-and-north-africa/syria/>

48 A fecha de 1 de noviembre de 2015. Fuente: Human RightWatch: *WorldReport 2016(Events of 2015)*. Disponible en: https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/wr2016-web.pdf

49 Amnistía Internacional, declaración pública del 25 de septiembre de 2015. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/documents/mde15/2529/2015/es/>

to Criminal que acelera la ejecución de las penas de muerte, que al parecer se comenzaron a aplicar de facto por orden del presidente Fuad Masum (solo en agosto, 21 juicios rápidos acabaron con sentencias de pena de muerte), lo que puso de nuevo en entredicho la imparcialidad del sistema judicial. Por parte del Estado Islámico fueron numerosas las detenciones, desapariciones forzadas y asesinatos cometidos, en buena medida contra periodistas⁵⁰.

OTRAS VIOLACIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS

En Irak algunos periodistas que cubrieron manifestaciones de protesta contra la corrupción y la falta de servicios públicos sufrieron presiones, amenazas y ataques⁵¹. En la Cisjordania ocupada, el gobierno israelí prosiguió con las demoliciones de viviendas particulares y estructuras financiadas por la comunidad internacional, en cumplimiento de su denominado plan de “reasentamiento”, calificado por Naciones Unidas como de “traslado forzoso”. Las instalaciones de la comunidad internacional destruidas a tal fin ascendían a 81 a mediados de año⁵², mientras que las viviendas palestinas demolidas eran 681 a finales de 2015, lo que supuso el desplazamiento forzoso de 601 personas, entre ellas 296 niñas y niños⁵³. Tanto el traslado forzoso como la destrucción indiscriminada de propiedades privadas son considerados crímenes de guerra.

Las personas reasentadas por Israel en la Ribera Occidental, incluyendo el este de Jerusalén, ascendieron a 560.000 y no solo continuó proveyendo seguridad, servicios administrativos, educación y sanidad a estos asentamientos, sino que además autorizó al menos 566 nuevas construcciones. Por el contrario, fue prácticamente imposible para las personas palestinas conseguir permisos de construcción en Jerusalén Este y el Área C, bajo control israelí. El acceso a servicios básicos como agua, electricidad o educación fue también muy limitado para las personas de esta comunidad.

La política de asentamientos israelí se extiende por nuevas áreas, como la llamada E-1, para lo que 46 comunidades beduinas comenzaron a ser “recolocadas”

50 Iraqi Observatory for Press Rights, citado en: Human Rights Watch: *World Report 2016 (Events of 2015)*. Disponible en: https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/wr2016_web.pdf

51 Iraqi Observatory for Press Rights, citado en: Human Rights Watch: *World Report 2016 (Events of 2015)*. Disponible en: https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/wr2016_web.pdf

52 OXFAM International, 8 de julio de 2015. Disponible en: <https://www.oxfam.org/en/pressroom/pressreleases/2015-07-08/one-year-generation-gaza-faces-bleak-future-under-blockade>

53 Human Rights Watch: *World Report 2016 (Events of 2015)*. Disponible en: https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/wr2016_web.pdf

en Cisjordania desde mediados del pasado año, con la excusa de que sus poblados habían sido ilegalmente contruidos y por tanto debían ser derruidos. Tal fue el caso de la localidad beduina de Umm al-Hiram, de la que se “desplazó” a entre 750 y 1.000 personas, así como la población palestina de Susiya, con 340 residentes. Otras 32 casas beduinas fueron demolidas en Negev. En varias aldeas, entre ellas al-Araqib, las casas y los campos de cultivo han sido destruidos en varias ocasiones.

En Siria, el Estado Islámico atacó en mayo de 2015 unas treinta poblaciones a orillas del río Jabur, cuyos habitantes (la mayoría de origen asirio, una pequeña minoría cristiana conocida como caldea o siriaca) tuvieron que huir en mitad de la noche. Un total de 250 civiles fueron capturados por el grupo armado⁵⁴. Por otra parte, la tasa de desempleo aumentó de manera drástica, así como la inflación, mientras que se desplomó la libra siria, que ha perdido el 90% de su valor en los últimos cuatro años. En gran parte del país solo había suministro eléctrico de dos a cuatro horas diarias y muchas áreas sufrían también escasez de agua. Se estima que más de la mitad de la población vivía en situación de pobreza extrema⁵⁵. Por su parte, soldados de las YPG (Unidades de Protección Popular, vinculadas al PKK turco) causaron el desplazamiento forzado de árabes suníes de zonas recuperadas del control de ISIS, además de confiscar o incendiar sus viviendas, negocios y cultivos⁵⁶.

PERSONAS EN SITUACION DE VULNERABILIDAD

MINORÍAS

En Irak, en octubre de 2015 la milicia chií iraquí Al Mukhtar atacó con cohetes el campo de personas refugiadas Libertad, situado al nordeste de Bagdad, donde la mayor parte de sus habitantes habían llegado en 2011 desde el campo de Ashraf (unas 2.250 personas iraníes, principalmente miembros o simpatizantes de la Organización de los Muyahidines del Pueblo de Irán -OMPI-, grupo de la oposición). Dicho ataque, que no fue el primero, dejó al menos 23 personas muertas y

54 Amnistía Internacional: *Siria: Voces de la crisis, Perspectiva mensual de la crisis de derechos humanos en Siria*. Mayo de 2015. Disponible en: <https://www.amnesty.org/en/documents/mde24/055/2013/en/>

55 ACNUR, 8 de septiembre de 2015. Disponible en: <http://acnur.es/noticias/notas-de-prensa/2240-el-deterioro-de-las-condiciones-en-siria-alimenta-la-desesperanza-empujando-a-miles-hacia-europa>

56 Human Rights Watch: *World Report 2016 (Events of 2015)*. Disponible en: https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/wr2016_web.pdf

decenas heridas, así como 220 caravanas destruidas⁵⁷.

En Irán, a finales de 2015 permanecían detenidos 74 miembros de la minoría más numerosa en el país, los baha'is. Otras minorías, como los cristianos convertidos del Islam, los protestantes o las congregaciones evangélicas, también sufren discriminación. Los suníes encontraron prohibiciones al construir sus propias mezquitas por motivos relacionados con la seguridad nacional o la propaganda en contra del Estado. Minorías como los musulmanes que no son chiíes vieron restringida su participación política y el acceso al empleo público; otras, como la azarí, la kurda, la ahwazi o la baluchi, encontraron límites a sus actividades culturales y políticas, que en ocasiones derivaron en detenciones⁵⁸. Las personas refugiadas afganas en Irán experimentaron abusos y restricciones de acceso a los servicios sociales⁵⁹.

Las comunidades eritreas y sudanesas residentes en Israel (unas 40.000 personas) sufrieron prácticas discriminatorias, como detenciones prolongadas, dificultades de acceso a la sanidad, a la libertad de movimiento y de permisos de trabajo, denegaciones de asilo en el 99,9% de los casos.

En Siria, en el secuestro conocido como "la habitación de Mujahadeen", al menos 54 mujeres y niños alauitas fueron tomados como rehenes por parte de grupos armados no estatales durante una ofensiva militar en una zona rural de Latakia en agosto de 2013 y una gran parte aún continuaban retenidos durante 2015⁶⁰.

MUJERES Y NIÑAS

Las mujeres que viajaban solas o que lo hacían con niños, las mujeres embarazadas y lactantes, las niñas y las adolescentes junto con las menores no acompañadas, las personas con diversidad funcional y las personas ancianas constituyen el grupo de personas en situación de mayor vulnerabilidad en cualquier conflicto, así como en su trayecto de huida a países de tránsito o incluso destino. A inicios de 2016, se estimaba que algo más del 55% de las personas que llegan a Europa procedentes de países y zonas en conflicto eran mujeres y niños, mientras que

57 ACNUR, 29 de octubre de 2015. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/declaracion-de-acnur-sobre-el-ataque-de-hoy-cerca-del-campamento-libertad-en-bagdad/>

58 Human Rights Watch: *World Report 2016 (Events of 2015)*. Disponible en: https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/wr2016_web.pdf

59 Human Rights Watch: *World Report 2016 (Events of 2015)*. Disponible en: https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/wr2016_web.pdf

60 Human Rights Watch: *World Report 2016 (Events of 2015)*. Disponible en: https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/wr2016_web.pdf

seis meses antes, en junio de 2015, solo representaban el 27% del total⁶¹.

Durante 2015 se registraron entre las mujeres sirias e iraníes que huían de sus países malos tratos físicos y explotación económica, violaciones y vejaciones en su trayecto por parte de los traficantes, el personal de seguridad u otros hombres que encontraban en su camino. Más concretamente, según diversas investigaciones⁶² contextualizadas en el trayecto que hacen mujeres iraquíes y sirias de Turquía a Grecia y por los Balcanes, experimentaron inseguridad o se sintieron amenazadas, especialmente en zonas de tránsito y en los campos de Hungría, Croacia y Grecia. Este riesgo se extiende a otras refugiadas que provienen de muy diversas zonas de conflicto y está presente desde su país de origen hasta al primer país de asilo o el de destino final y durante su huida hacia y por Europa, momento en que pueden verse relacionadas con traficantes, que muchas veces las fuerzan sexualmente para “pagar” por documentos o por el propio trayecto. En muchas ocasiones, el riesgo de agresiones aumenta debido al mal acondicionamiento de los campos, donde hombres y mujeres pueden compartir espacios para dormir y aseos. La escasez de comida, la falta de asistencia médica y el hacinamiento pueden afectar de forma especialmente preocupante a las mujeres embarazadas.

En Líbano, refugiadas sirias y palestinas provenientes de Siria se vieron expuestas a abusos, explotación y otras violaciones de derechos humanos. Aquellas que son cabeza de familia sufrieron una situación de mayor vulnerabilidad, lo que ocurre en uno de cada cinco casos en las familias sirias asentadas actualmente en este país y en un tercio en el caso de palestinas sirias⁶³.

En Irán, se implementaron leyes aún más discriminatorias hacia las mujeres, que restringían su incorporación a determinados sectores de empleo o limitaban su acceso a la planificación familiar. Una de las más polémicas fue aquella que otorgó poder a voluntarios paramilitares para “promover la virtud y prevenir el vicio”, ya que contemplaba una aplicación estricta del código de vestimenta tradicional, además de otorgar unas facultades desmesuradas a personas civiles. Estas nuevas normas se añadieron a las ya existentes, que postergan a las mujeres

61 ACNUR, United Nations Population Fund y Women’s Refugee Commission: *Initial Assessment report: Protection risks for women and girls in the European Refugee and Migrant Crisis, Greece and the former Yugoslav Republic of Macedonia*. Disponible en: <https://undg.org/wp-content/uploads/2015/11/9-UNFPA-Women-and-Girls-in-refugee-crisis2015.pdf> <http://acnur.es/noticias/notas-de-prensa/2377-2016-01-21-12-27-21>

62 MoabitHilft, alemana, citado por Amnistía Internacional en: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2016/01/female-refugees-face-physical-assault-exploitation-and-sexual-harassment-on-their-journey-through-europe/>

63 Amnistía Internacional: *I want a safe place. Refugee Women from Syria uprooted and unprotected in Lebanon*. Disponible en: <https://www.amnesty.org/en/documents/mde18/3210/2016/en/>

en relación con el matrimonio, la custodia de menores, el divorcio, la herencia.

Por su parte, Israel mantuvo la cesión de jurisdicción sobre matrimonios y divorcios a los tribunales religiosos (ya sean judíos, musulmanes, cristianos o drusos), aspectos en los que las mujeres continuaron sufriendo discriminación por parte de las autoridades en Israel, Palestina, Cisjordania y Gaza.

5.200 mujeres y niñas yezaidíes aún estaban en manos del Estado Islámico en 2015⁶⁴, en ocasiones en núcleos urbanos como Raqqa (en Siria), como parte de un sistema organizado de esclavitud sexual. En muchos casos, fueron forzadas a casarse con miembros del grupo armado, vendidas o cedidas como regalos a estos.

NIÑOS Y NIÑAS

Más de tres millones de niñas y niños iraquíes vieron interrumpida su educación y en ocasiones su acceso a servicios básicos como la salud, el agua potable o la alimentación fue muy limitado⁶⁵. El Estado Islámico supuso una doble amenaza para los menores en Iraq, ya que a las consecuencias de sus ataques se añade el riesgo de reclutamiento forzado, bien para llevar a cabo misiones suicidas, bien para ser entrenados militarmente.

En Jordania y Líbano, una elevada proporción de las personas refugiadas sirias se encuentra por debajo del umbral de pobreza y esto conlleva, entre otras consecuencias, que los menores dejen de ser escolarizados y se dediquen a la mendicidad en las calles.

En Siria, tanto el Estado Islámico como Jabhat al-Nusra han reclutado a niños para entrenarlos militarmente. Grupos armados no estatales, como el Ejército Sirio Libre y el Frente Islámico, también los utilizaron en combates y para otros fines militares. Además, niños y niñas sirias se vieron amenazados al ser empleadas sus escuelas como bases militares, cuarteles, centros de detención y puestos de tiro⁶⁶. Las fuerzas armadas kurdas, las Unidades de Protección Popular (YPG), todavía no habían cumplido su compromiso reciente de desmovilizar a los niños soldados y poner fin a su reclutamiento.

64 Human Rights Watch: *World Report 2016 (Events of 2015)*. Citado de Vian Dakhil, yezaidí presente en el parlamento iraquí. Disponible en: https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/wr2016_web.pdf

65 Human Rights Watch: *World Report 2016 (Events of 2015)*. Disponible en: https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/wr2016_web.pdf

66 Human Rights Watch: *World Report 2016 (Events of 2015)*. Disponible en: https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/wr2016_web.pdf

LA HUIDA

En su intento de escapar de todas estas violaciones de los derechos humanos en sus países de origen, centenares de miles de personas intentaron buscar refugio en los países vecinos y en Europa. Por ejemplo, encontramos personas refugiadas en Líbano (el 99% de ellas son sirias —1 millón—, el resto mayoritariamente iraquíes), Egipto (120.000 personas procedentes de Siria), Jordania (651.000 personas sirias), Iraq (246.000 sirios y sirias), Pakistán (principalmente originarias de Afganistán), Irán (de Iraq y Afganistán), Turquía (el 98% son de Siria —2,7 millones). Sin embargo, ni el viaje de huida ni su acogida fueron sencillos, puesto que durante el pasado año estos países restringieron el acceso a nuevas personas solicitantes, empeoraron las condiciones de las ya acogidas y en ocasiones incluso las expulsaron.

En Turquía, se registraron amenazas de devoluciones y devoluciones efectivas de personas refugiadas sirias e iraquíes⁶⁷. En Líbano, se impuso a inicios de 2015 la necesidad de visado para entrar desde Siria⁶⁸, se incrementaron las restricciones para aquellas personas que ya se encontraban dentro de sus fronteras⁶⁹ y, posteriormente, el gobierno prohibió la construcción de campos de personas refugiadas, por lo que estas se ven obligadas a vivir en propiedades alquiladas o en asentamientos informales⁷⁰.

En Egipto, a lo largo de los dos últimos años las condiciones de vida de las personas refugiadas procedentes de Siria se han precarizado, son víctimas de discriminación y violaciones de los derechos humanos y padecen insultos y amenazas de medios de comunicación y personalidades públicas. También han sido detenidas o recluidas de forma arbitraria y, en algunos casos, expulsadas de manera abusiva a Siria⁷¹ u otros países vecinos⁷².

En Jordania, el número de personas sirias en la frontera se ha incrementa-

67 Amnistía Internacional. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/documents/eur44/2622/2015/es/>

68 Amnistía Internacional, 6 de enero de 2015. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/documents/mde24/002/2015/es/>

69 Amnistía Internacional: *Pushed to the edge: Syrian refugees face increased restrictions in Lebanon*. Junio de 2015. Disponible en: <https://www.amnesty.org/en/documents/mde24/1785/2015/en/>

70 Amnistía Internacional: *I want a safe place. Refugee women from Syria uprooted and unprotected in Lebanon*. Disponible en: <https://www.amnesty.org/en/documents/mde18/3210/2016/en/>

71 Amnistía Internacional, febrero de 2015. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/documents/mde12/1092/2015/es/>

72 Amnistía Internacional: *Siria: Voces de la crisis*. Agosto de 2015. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/documents/mde12/1092/2015/es/> Amnistía Internacional, enero de 2015.

Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/search/?q=MDE+12%2F003%2F2015>

do de manera considerable desde noviembre de 2015. Sin embargo, las llegadas registradas disminuyeron de modo significativo, al pasar de 310.000 en 2013 a 82.400 en 2014 y a solo 25.532 a fines de 2015, porque desde mediados de 2013 la mayor parte de la frontera jordana permanece clausurada y en julio de 2014 el Gobierno endureció aún más las restricciones. Debido a ello, más de 12.000 personas han quedado abandonadas en las fronteras y subsisten en campos improvisados en condiciones durísimas⁷³.

A pesar de las expectativas y las esperanzas puestas en la huida, la obtención de protección internacional es una carrera de obstáculos incluso en los países de acogida, tal y como se expondrá en el siguiente capítulo.

⁷³ ACNUR, 11 de diciembre de 2015. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/12000-personas-atrapadas-en-la-frontera-entre-siria-y-jordania-ante-el-deterioro-de-la-situacion/>

CAPÍTULO 2

**LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL DRAMA
DE LAS PERSONAS REFUGIADAS**

En 2015, según Eurostat, los 28 países de la UE atendieron a 1.321,600 solicitantes de protección internacional, una cifra que casi triplica la de 2014 (626.960)¹. Más de un tercio se registraron en Alemania (476.510). El drama de las personas refugiadas que huyen de conflictos como el sirio y de otras formas de persecución y que, ante la falta de vías legales y seguras para obtener protección, arriesgan su vida en el Mediterráneo conmovió la conciencia de la sociedad europea. Pero la reacción de los estados miembros y de las instituciones comunitarias puso de manifiesto la crisis de valores en que está sumida la Unión Europea, incapaz de articular medidas inspiradas en sus principios fundacionales de solidaridad y respeto a los derechos humanos. La credibilidad de Europa como un espacio de referencia internacional en materia de respeto a los derechos humanos se ha deteriorado hasta quedar herida de muerte. La cima de este desprestigio se alcanzó en marzo de 2016, con la firma del acuerdo UE-Turquía, por el que este país se compromete a aceptar la inmediata devolución de las personas migrantes en situación irregular, así como de las personas cuya solicitud de asilo en Grecia haya sido declarada inadmisibile. Este convenio ha sido denunciado por CEAR ante la Comisión Europea, el Comisario Europeo de Derechos Humanos y el Defensor del Pueblo Europeo con el apoyo de más de trescientas

1 Datos disponibles en: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00191&plugin=1>

organizaciones y más de once mil firmas ciudadanas. Además, la situación actual puso de manifiesto la necesidad inaplazable de avanzar en la construcción de un verdadero Sistema Europeo Común de Asilo.

2.1. LA POLÍTICA EUROPEA DE ASILO.

En el último año, las instituciones europeas y los líderes de los estados han repetido en las innumerables cumbres y reuniones sobre migración y asilo esta sentencia de forma ininterrumpida, hasta convertirla en un *mantra*: “La crisis humanitaria de refugiados no es una cuestión nacional, es una cuestión europea y requiere una solución común”. Sin embargo, la reacción de los estados miembros ha puesto de manifiesto que no estamos ante una crisis de refugiados, sino ante una crisis de derechos humanos en la Unión Europea. El enfoque con que los estados han abordado esta situación dista mucho de ser unitario y solidario. Cada país ha optado por actuar según intereses individuales incluso con medidas unilaterales como el cierre de sus fronteras nacionales, decisión que pone en peligro uno de los pilares que configuran la Unión Europea: la libre circulación de personas.

A lo largo de 2015 el número de cumbres europeas de jefes de Estado y de Gobierno, de ministros de Interior y Justicia y de Asuntos Exteriores se multiplicó a cada golpe de tragedia. A pesar de que la política de asilo se situó en un lugar preferente en la agenda política, hecho que podría haber sido una oportunidad, en la mayor parte de ocasiones esto solo ha supuesto la introducción de nuevos obstáculos al acceso al procedimiento o directamente para impedir la llegada de más personas refugiadas. Tampoco la compleja arquitectura institucional comunitaria facilitó, en absoluto, la articulación de una respuesta adecuada al drama que millones de personas padecen. El viejo y permanente enfrentamiento desde la creación de la Unión Europea entre el enfoque intergubernamental y la perspectiva comunitaria en la elaboración de políticas mostró su cara más visible con motivo de la gestión de esta realidad.

Lamentablemente, el Consejo Europeo y el Consejo de la UE escenificaron a través de sus cumbres la desunión, la diferencia de políticas, la descoordinación y el desacuerdo. Las víctimas de este desencuentro, de esta falta de respuesta conjunta de los 28 estados, fueron las personas refugiadas. La Comisión Europea ha elaborado numerosas propuestas a lo largo del úl-

timo año y medio. Después de asumir su presidencia en noviembre de 2014, Jean-Claude Juncker encomendó al Comisario de Migración, Dimitris Avramopoulos, la tarea de definir la nueva política migratoria, concebida además como una de las prioridades, tal y como lo estableció el programa con que el Parlamento Europeo eligió a Juncker. Desde entonces, la Comisión Europea ha intentado sin éxito desarrollar una respuesta europea común y coordinada en el ámbito del asilo y la inmigración.

El 13 de mayo de 2015 adoptó la Agenda Europea de Migración, que se materializó en la adopción de dos paquetes de medidas a fines de mayo y a principios de septiembre. Entre sus propuestas destacaban la reubicación de solicitantes de asilo desde Grecia e Italia y el reasentamiento de personas refugiadas desde terceros países. Posteriormente, empujados por la presión social y mediática, el Consejo Europeo y el Consejo de la UE adoptaron dos acuerdos. En julio los estados se comprometieron a reubicar a 32.256 solicitantes de asilo procedentes de Italia y Grecia, con el compromiso de alcanzar en diciembre hasta los 40.000, de acuerdo con la propuesta de la Comisión Europea. En segundo lugar, con la fórmula de una Decisión vinculante, aceptaron la reubicación de 120.000 solicitantes de asilo procedentes de Italia y Grecia. Aunque en la propuesta inicial de la Comisión Hungría figuraba como país desde el que se reubicarían solicitantes de asilo, su Gobierno rechazó el esquema final adoptado por el Consejo. Por este motivo, de los 120.000 reubicados acordados, 54.000 quedaron pendientes de reasignación entre los estados receptores.

En lo que se refiere al reasentamiento, solo el primer acuerdo incluyó el compromiso de los estados con respecto a este mecanismo y se aprobó el reasentamiento de 22.504 personas refugiadas, principalmente originarias del norte de África, Oriente Medio y el Cuerno de África.

COMPROMISO DE LA UNIÓN EUROPEA

	Reubicación	Reasentamiento
- Resolución del Consejo de la UE en julio de 2015	40.000 (32.256)	22.504
- Decisión del Consejo Europeo en septiembre de 2015	120.000 (54.000 pendientes de distribuir)	--
TOTAL	160.000	22.504

COMPROMISO DE ESPAÑA²

	Reubicación	Reasentamiento
- Resolución del Consejo de la UE en julio de 2015	1.300	1.449
- Decisión del Consejo Europeo en septiembre de 2015	8.023	--
TOTAL	9.323*	1.449

EL SISTEMA *HOTSPOT* Y EL FRACASO DE LOS PROGRAMAS DE REUBICACIÓN Y REASENTAMIENTO

Como elemento esencial en la configuración de los acuerdos de reubicación se acuñó un nuevo concepto: los *hotspots*. Se trata de unos centros de registro, identificación y toma de huellas, así como puntos de información cuya función sería identificar perfiles susceptibles de recibir protección internacional para tramitar sus solicitudes de asilo lo más rápido posible con el apoyo de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO, en sus siglas inglesas). Por su parte, Frontex apoyaría a los estados miembros coordinando el retorno de personas migrantes en situación administrativa irregular. Además, el personal de Europol y la Unidad de Cooperación Judicial de la UE (Eurojust) debían prestar apoyo a los estados miembros en la investigación con el fin de dismantelar las redes de tráfico de personas. En total, se pusieron en marcha once *hotspots*: seis en Italia (Lampedusa, Pozzalo, Porte Empedocle, Augusta, Taranto y Trapani) y cinco en Grecia (Lesbos, Chios, Samos, Leros y Kos). Lamentablemente, tras la entrada en vigor del reciente acuerdo UE-Turquía los *hotspots* se han convertido en centros de régimen cerrado³, donde las personas refugiadas y migrantes, incluidos menores, permanecen detenidas.

Los programas de reubicación y reasentamiento han fracasado y al ritmo que los estados están reubicando a personas refugiadas tardarían más de tres siglos en cumplir sus compromisos. A mediados de mayo de 2016 solamente 1.716 personas habían sido reubicadas. Ante la inoperancia para poner en

* España se comprometió a reubicar a 15.888 personas que se encuentran ya en Europa hasta septiembre de 2017. En concreto, 9.323 llegarán desde Grecia e Italia, a la espera de determinar la procedencia de los cerca de 6.600 refugiados restantes. Según declaraciones de la vicepresidenta del Gobierno, "todavía no está determinado el origen y debe fijarse en el conjunto de la UE". Fuente: http://www.eldiario.es/desalambre/Gobierno-reasentar-refugiados-Libano-UE_0_520398661.html

2 Al total del compromiso asumido por España habría que sumar la parte de Hungría que aún está por distribuir y que por tanto en el momento actual no se puede incluir.

3 Fuente: <https://www.hrw.org/news/2016/05/19/greece-refugee-hotspots-unsafe-unsanitary>

marcha los mecanismos de reubicación desde Grecia e Italia, las personas refugiadas se vieron obligadas a emprender travesías peligrosas y mortales a través de la ruta de los Balcanes. Y, después de la clausura de esta ruta por el cierre de la frontera de Macedonia, Grecia se ha convertido en un enorme campo de refugiados, con una consecuencia inmediata e inaudita en la historia reciente de Europa: la conversión de un país comunitario en receptor de fondos de ayuda humanitaria, que tradicionalmente se destinaban a naciones de África, Asia o América Latina.

TURQUÍA, SOCIO PREFERENTE DE LA UE

El incremento de llegadas de personas refugiadas a Europa ha reconfigurado por completo las relaciones bilaterales entre la Unión Europea y Turquía. Con más de 2,7 millones de personas refugiadas sirias registrados en Turquía y a raíz del cambio de ruta migratoria desde Libia-Italia al Egeo durante 2015, las negociaciones entre la UE y Turquía han cristalizado en marzo de 2016 en un acuerdo ilegal e inhumano, que se explicará más adelante. En función del mismo, la UE traslada su responsabilidad en la gestión de los flujos migratorios a un tercer país no europeo, es decir, externaliza sus políticas migratorias. Queda patente, así, el fracaso de una política europea que respete la legislación en materia de derechos humanos y que priorice la atención a las personas. El principal objetivo de la Unión Europea es frenar la llegada de personas refugiadas y migrantes y para lograrlo ha elegido como socio preferente a Turquía, que, como contraprestaciones, recibirá 6.000 millones de euros, la liberalización de los visados para sus ciudadanos y la reapertura de las negociaciones para su futura adhesión a la UE.

SOLICITUDES Y RECONOCIMIENTO DE LA PROTECCIÓN

Durante 2015, como señalan los datos de Eurostat⁴, la Unión Europea recibió un número récord de solicitantes de asilo: en sus 28 países se formalizaron 1.321.600 peticiones de protección internacional. De ellas, como se examina en el capítulo siguiente, España solo registró el 1% (algo menos de 15.000),

4 Véase el comunicado de Eurostat sobre los datos de asilo en la UE en 2015 aquí: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bed2-a54959b99ed6> Y una información más amplia en este documento: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7233417/3-20042016-AP-EN.pdf/>

mientras que Alemania atendió 476.510, Hungría 177.135 y Suecia, 162.450. Un año más, España se ocupó de un porcentaje ínfimo, un hecho llamativo si tenemos en cuenta su peso demográfico y su ubicación geográfica.

En lo que respecta al país de origen de las personas solicitantes de asilo en la UE, una de cada tres solicitudes la presentó una persona de nacionalidad siria (362.775). Afganistán (178.230) e Irak (121.535) fueron el segundo y el tercer país de procedencia.

Además, persistieron las notables diferencias de criterio y de porcentajes de reconocimiento de la protección internacional. De las 330.000 personas que obtuvieron protección internacional en la UE, casi la mitad la lograron en Alemania (148.215). Otros países en los que hubo un elevado índice de reconocimiento de la protección fueron Suecia (34.430), Italia (29.630), Francia (26.015), Reino Unido (17.920), Austria (17.750) y Holanda (17.045). En España se resolvieron positivamente (1.030), según Eurostat, pero solo el 31% de las solicitudes logró una resolución positiva mientras que Dinamarca u Holanda reconocieron cerca del 80% y Austria y Suecia casi el 70%. Estos datos reflejan una vez más lo lejos que está la Unión Europea de establecer un verdadero Sistema Europeo Común de Asilo. En este contexto, la Comisión Europea puso en marcha 40 procedimientos de infracción en septiembre de 2015 motivados por la no aplicación de la legislación del Sistema Europeo Común de Asilo. Tras el segundo paquete de aplicación de la Agenda Europea de Migración, la Comisión Europea está intensificando sus esfuerzos para garantizar la plena aplicación de la legislación de la UE en el ámbito del asilo para garantizar la trasposición de las directivas europeas al derecho nacional y la correcta aplicación del marco jurídico europeo en materia de protección internacional.

2.2. RUTAS Y FRONTERAS MORTALES.

“FRONTERAS SIN DERECHOS”

A lo largo de 2015 la apuesta política por el cierre de las fronteras europeas a las personas merecedoras de protección internacional se intensificó más que nunca como respuesta al aumento de su llegada. Según la Organización

Mundial de Migraciones (OIM)⁵, más de un millón de personas llegaron de manera irregular durante el pasado año a la Unión Europea, principalmente a Grecia e Italia. La gran mayoría, el 84 %, eran personas refugiadas que procedían principalmente de Siria, Afganistán e Irak⁶.

A pesar de que la UE se ha empeñado en lanzar un mensaje de invasión y desbordamiento con el fin de justificar la aplicación de políticas de externalización y cierre de fronteras, solo llegaron un millón de las cerca de veinte millones de personas refugiadas en el mundo⁷, número que representa apenas el 0,2% de la población europea, que es de unos 500 millones. Y si se considera además que el 86% de las personas refugiadas en el mundo son acogidas en los países empobrecidos, la respuesta insolidaria de la Unión Europea es alarmante e injustificada. Por ejemplo, Líbano, con una población de cuatro millones y medio de habitantes, acoge a un millón de personas refugiadas de Siria.

Pero, en lugar de actuar inspirada por los valores de solidaridad y respeto a los derechos humanos que fundaron el proyecto europeo, Bruselas ha optado por intensificar la construcción de la "Europa fortaleza" reforzando sus políticas de externalización de fronteras y ha acordado medidas que vulneran los derechos humanos y están poniendo en grave riesgo la vida de muchas personas migrantes y refugiadas. Entre estas se encuentra el acuerdo Unión Europea-Turquía de 18 de marzo de 2016⁸, la agresión más grave al derecho de asilo vista en este continente. Este se suma a la arquitectura de acuerdos suscritos en la última década por la UE y sus estados miembros con terceros países limítrofes, como Marruecos y Turquía, así como con países de origen o tránsito, como Malí, Mauritania y Senegal, a los que se ha transformado en "gendarmes" de las fronteras europeas.

Asimismo, la UE intensificó sus relaciones con los países africanos en la cumbre euroafricana de La Valleta (Malta) de noviembre de 2015⁹, que tuvo como fin último frenar los flujos migratorios hacia la orilla norte del Me-

5 Los datos de la OIM reflejan el total de llegadas por tierra y por mar (1.046.599). La mayor parte de las llegadas se registraron en Grecia (857.363) e Italia (153.842). Fuente: <http://migration.iom.int/europe/>

6 Más información en: <http://www.unhcr.org/5683dob56.html>

7 Al no existir datos actualizados a escala global sobre las cifras de desplazamiento forzado en el mundo a la fecha de publicación de este Informe se utilizan como referencia las de 2014. ACNUR ya ha adelantado que durante 2015 estas cifras se superaron con creces. Fuente: <http://www.unhcr.org/56701b969.html>

8 Véase el comunicado de prensa del Consejo de 18 de marzo 2016: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>

9 Fuente: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>

diterráneo. Las conclusiones adoptadas se centraron principalmente en la llamada “lucha contra la inmigración irregular” y en la cooperación para los retornos y la readmisión, no solo desde Europa, sino también desde los países de tránsito a los de origen¹⁰. Por supuesto, no se profundizó en asuntos como el riesgo de devolución, la detención y los malos tratos en los países de origen y tránsito y se excluyeron aspectos tan relevantes y urgentes como la puesta en marcha de vías legales y seguras. Además, a través de la aprobación de un fondo de ayuda al desarrollo, quedó abierta la posibilidad de supeditar la cooperación al ejercicio efectivo del control fronterizo. Se recurrió a un esquema ya conocido y del que precisamente España fue pionera hace justo una década, cuando lanzó el “Plan África” como respuesta a la llamada “crisis de los cayucos” de 2006 en Canarias.

En resumen, la UE pretende condicionar la ayuda al desarrollo a la implicación de los países fronterizos en la política de control de sus límites para convertirse en “gendarmes” que intentan evitar la salida de personas migrantes y refugiadas y, en caso de que lleguen a Europa, asumen la readmisión de aquellas que se encuentren en situación irregular. Todo ello sin ninguna valoración de la situación de derechos humanos existente en estos países, ni de los riesgos que conlleva para una persona perseguida no obtener protección en un país seguro y quedar atrapada en otro que no le garantiza su seguridad.

Además, para aquellas personas que consiguen llegar a las fronteras europeas los obstáculos, los muros y las violaciones de derechos humanos se multiplican. En septiembre de 2015, Hungría finalizó la construcción de una valla de 175 kilómetros en su frontera con Serbia. Esta es una práctica que cada vez se extiende con mayor rapidez, puesto que ya son varias las vallas que pretenden blindar los límites de la “Europa fortaleza”: la de Bulgaria con Turquía, los perímetros de Ceuta y Melilla con Marruecos y la de Grecia con Turquía. El pasado año Bulgaria también inició las obras para extender otros 130 kilómetros la que marca su límite con Turquía y, a pesar de ello, según el Ministerio del Interior búlgaro el número de personas que llegaron de manera irregular en los siete primeros meses de 2015 triplicó al del mismo periodo del año anterior. El 2 de agosto, este organismo anunció que se habían registrado 43.706 intentos de entrada irregular desde enero, el 93% precisamente en la frontera con Turquía.

10 Fuente: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/12-valletta-final-docs/>

Al mismo tiempo, siguen siendo frecuentes las devoluciones ilegales en las fronteras exteriores de la Unión Europea, una práctica que impide el acceso al procedimiento de asilo a las personas merecedoras de protección internacional. Así sucedió en las fronteras de Grecia y Bulgaria con Turquía, de Hungría con Serbia y de España con Marruecos. Y España, además de ser un espejo para el resto de socios europeos, fue aún más allá al pretender otorgarles cobertura legal a través de la Disposición final primera de la nueva Ley Orgánica de Protección de Seguridad Ciudadana.

Durante 2015, además de incrementarse las llegadas a través de Grecia por Turquía, se intensificó el tránsito de las personas refugiadas y migrantes por la ruta de los Balcanes hacia Hungría atravesando Serbia y Macedonia. La falta de una respuesta coordinada y solidaria de los estados miembros originó que la mayoría de las personas refugiadas llegadas a Grecia continuaran su viaje de manera irregular hacia otros países europeos. La ausencia de información sobre el programa de reubicación y la carencia de servicios de acogida adecuados motivaron que muchas personas refugiadas quedaran en una situación de abandono e indefensión. A ello se unieron las carencias del sistema de asilo griego, la falta de perspectivas de integración en este país y en otros casos el deseo de reunirse con familiares que ya se hallaban en otros países de la Unión Europea.

En su mayoría, quienes realizan este viaje pasan por la ex República Yugoslava de Macedonia (Macedonia) y por Serbia, una ruta que es utilizada con asiduidad por personas migrantes y refugiadas desde 2011. Durante la primera mitad de 2015 las llegadas se incrementaron de manera exponencial, ya que se registraron 67.955 entradas de manera irregular a Hungría desde Serbia, mientras que durante el mismo periodo de 2014 lo hicieron solo 6.049. A principios de septiembre, el gobierno húngaro anunció que hasta la fecha 160.000 personas habían ingresado en el país de forma irregular. La mayoría procedía de Siria y Afganistán, lo que refleja a su vez la nacionalidad de las personas que llegan a las islas griegas. Con este incremento, la ruta serbo-húngara de acceso a la UE se convirtió en una de las más transitadas en 2015.

Durante este trayecto las personas migrantes y refugiadas se enfrentan al peligro de ser reenviadas a la fuerza a Grecia desde Macedonia o a Macedonia desde Serbia y de sufrir malos tratos a manos de la policía de fronteras de ambos países. Tal y como ha reflejado Amnistía Internacional en diver-

sos informes, ni en Serbia ni en Macedonia existen medidas efectivas de protección para las personas refugiadas, puesto que carecen de sistemas de asilo operativos. Además, en la frontera húngara la población refugiada se ha encontrado con una actitud cada vez más hostil y el acceso a la protección internacional en este país se ve obstaculizado por barreras físicas o jurídicas. Hungría se resiste a proporcionarles refugio a pesar de que ser parte de la Convención de Ginebra; por el contrario, se esfuerza en impedir su entrada y, en caso de que lleguen, en devolverlas con la mayor celeridad posible a sus lugares de procedencia. Se calcula que el 99% de las solicitudes de asilo que se presentan en este país proceden de personas que han llegado a través de Serbia¹¹. En 2015, solo el 4,2% de las personas solicitantes lograron el estatus de refugiada y el 10,6% otras formas de protección internacional.

Hungría cuenta con la colaboración de la policía de fronteras de Serbia para patrullar los límites comunes. Por su parte, Austria y Alemania han facilitado ayudas para fortalecer la seguridad fronteriza, para lo que proporcionan agentes desde principios de 2015. Y en agosto del pasado año Hungría destinó miles de funcionarios de policía adicionales a sus condados vecinos con Serbia para “protegerse contra el cruce ilegal de fronteras”. Estas medidas se extienden hacia el sur, hasta llegar a la frontera entre Serbia y Macedonia, donde las patrullas conjuntas involucran también a agentes húngaros.

Además, aquellas personas que consiguen llegar a Hungría se enfrentan a un clima hostil, de racismo y xenofobia, y a una criminalización por parte del Gobierno que dificulta en extremo el acceso al procedimiento de asilo. El 1 de agosto entró en vigor una reforma de la Ley de Asilo que introducía una relación de “países de origen seguros” y de “terceros países seguros de tránsito”. Las autoridades consideran que Serbia y Macedonia, además de todos los estados miembros de la UE, son países seguros y que, en consecuencia, pueden remitirles, con procedimientos acelerados, las solicitudes presentadas por personas que hayan atravesado su territorio. Estas reformas afectan a miles de personas refugiadas que corren el peligro de ser expulsadas colectivamente a Serbia, sin que se estudien sus solicitudes de manera individualizada.

En virtud de la legislación internacional y europea, que establece que los estados tienen la responsabilidad de examinar las solicitudes de asilo

¹¹ Véase el informe *Miedo y vallas* de Amnistía Internacional, de 2015: <http://amnistiainternacional.org/publicaciones/242-miedo-y-vallas-los-planteamientos-de-europa-para-contener-a-las-personas-refugiadas-.html>

presentadas en su territorio o jurisdicción, Hungría no debiera eludir sus responsabilidades de este modo. Así, en junio del pasado año, el Comité de Naciones Unidas contra la Tortura expresó su preocupación por que “haya personas expulsadas de Hungría a Serbia que son objeto de retornos forzados a la ex-República Yugoslava de Macedonia en aplicación de acuerdos de readmisión, sin que se les ofrezcan garantías procesales efectivas para que tengan acceso a recursos jurídicos contra la decisión de expulsión”.

Asimismo, el 15 de septiembre de 2015, cuando terminó de construirse la valla fronteriza con Serbia, entraron en vigor varias reformas más del Código Penal que tipificaban como delito el ingreso en el país a través de aquella y establecían zonas de tránsito en la frontera. Una semana más tarde, el Parlamento aprobó una reforma de la Ley de Policía y de la Ley de Defensa Nacional que autoriza al ejército a acudir en ayuda de la policía en las “crisis causadas por la inmigración masiva” y a utilizar balas de goma, granadas de gas lacrimógeno y dispositivos pirotécnicos.

Lejos de detener la llegada de personas refugiadas y migrantes, el “cierre hermético” de la frontera húngara con Serbia a mediados de septiembre tan solo les hizo cambiar de ruta, ya que comenzaron a entrar en Hungría a través de Croacia desde comienzos de octubre de 2015. Sin embargo, Hungría ya ha empezado a construir una valla similar en la frontera con este país y por ese motivo las personas refugiadas empezaron a viajar de Croacia a Eslovenia. Este hecho demuestra una vez más que, aunque un país consiga cerrarse herméticamente, eso no conseguirá frenar las llegadas, sino que empuja a las personas migrantes y refugiadas a buscar otras rutas, a menudo más peligrosas.

EL ACUERDO UE-TURQUÍA

El 18 de marzo de 2016 los jefes de Estado y Gobierno de la Unión Europea y Turquía¹² alcanzaron un acuerdo¹³ que entró en vigor dos días después y que se enmarca dentro del Plan de Acción Conjunto¹⁴ activado a fines de noviembre de 2015, que ya preveía medidas destinadas a reforzar la cooperación mutua

¹² Véase el comunicado de prensa del Consejo de 18 de marzo de 2016: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>

¹³ Se utilizará el término “acuerdo” para mencionar el documento adoptado el 18 de marzo, si bien las instituciones europeas han utilizado indistintamente los términos “acuerdo” y “declaración” en las publicaciones relativas a este documento.

¹⁴ Más información en: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm

en materia de migraciones. Pero a partir del acuerdo más reciente Turquía se compromete a aceptar la rápida devolución¹⁵ de las personas migrantes en situación irregular y también de las personas llegadas a Grecia desde su territorio cuyas solicitudes de asilo hayan sido declaradas inadmisibles. Por su parte, Bruselas aporta fondos a este país, acelera la ejecución de la hoja de ruta para la liberalización de los visados y reactiva las negociaciones para su adhesión a la UE. Además, las personas de Siria llegadas a Grecia después del 20 de marzo de 2016 también serán devueltas a Turquía y por cada uno de ellas la UE se compromete a reasentar en su territorio a una persona refugiada siria que se encuentre en Turquía.

Grecia y Turquía son los estados encargados de aplicar las medidas establecidas en el acuerdo y sus autoridades tienen que proceder a las tareas legales y operativas necesarias. En este sentido, el 2 de abril de 2016 Grecia adoptó la Ley 4375/2016 que traspone la Directiva de Procedimientos e introdujo modificaciones en su marco jurídico. Pero dicha ley no reconoce explícitamente a Turquía como país seguro, ni como primer país de asilo ni como tercer país. Por su parte, la Comisión Europea ha sido la encargada de coordinar y organizar, junto con los estados miembros y las agencias, las estructuras de apoyo necesarias para la implementación del discutido acuerdo. Según las comunicaciones publicadas por la Comisión Europea, las personas solicitantes de asilo en Grecia serán objeto de un procedimiento acelerado que exime de analizar el fondo de la solicitud. Este procedimiento permite declarar inadmisible una solicitud cuando se considera que un tercer país (en este caso Turquía) efectuará dicho examen o brindará una protección suficiente, según el principio del “primer país de asilo” o de “tercer país seguro” recogido en los artículos 35 y 38 de la Directiva de Procedimientos.

Con independencia de la naturaleza jurídica del documento adoptado, que no ha sido publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea* y ha suscitado muchas dudas expresadas mediante una pregunta parlamentaria¹⁶, el acuerdo vulnera los derechos de las personas migrantes y refugiadas y la normativa europea e internacional en su aplicación práctica, como ha expresado el Consejo de Europa y la propia Comisión Europea ha reconocido en su última

15 Las medidas de devolución previstas estas basadas en el acuerdo entre la UE y Turquía sobre readmisión de residentes ilegales firmado el 14 de abril de 2014, cuya aplicación plena fue adelantada al 1 de junio de 2016 por decisión del Consejo de 23 de marzo de 2016. A partir de esta fecha, este acuerdo de readmisión sustituirá al acuerdo bilateral firmado por Grecia y Turquía.

16 Véase la pregunta parlamentaria en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP/TEXT+OQ+O-2016-000053+0+DOC+XML+Vo//EN>

Comunicación de 20 de abril¹⁷.

Con el fin de denunciar las consecuencias del acuerdo UE-Turquía y de exigir su retirada, CEAR ha presentado una denuncia a la Comisión Europea, un informe al Comisario Europeo de Derechos Humanos y una reclamación al Defensor del Pueblo Europeo, con el apoyo de más de trescientas organizaciones y más de once mil firmas ciudadanas.

En primer lugar, CEAR considera que vulnera la Convención de Ginebra, el Convenio Europeo de Derechos humanos, la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, así como las principales directivas europeas en materia de asilo (Directiva de Retorno, Directiva de Procedimientos y Directiva de Acogida).

En segundo lugar, este acuerdo se justifica porque las solicitudes de asilo serán examinadas individualmente de acuerdo con la normativa europea y el principio de no devolución y la facultad de declarar inadmisibles determinadas solicitudes sobre la definición de Turquía como “tercer país seguro” de procedencia. Como el proceso de determinación del estatuto de refugiado se basa en circunstancias individuales, ningún país de origen debería calificarse como “seguro” en términos generales. De aplicarse este concepto, se trasladaría la responsabilidad a terceros países que, a menudo, obvian todos los aspectos necesarios en las solicitudes de asilo y por lo tanto pueden incurrir en la discriminación de algunos grupos de personas refugiadas, o, incluso, en la expulsión posterior a su país de origen, lo que supone una violación del principio de no devolución consagrado en la Convención de Ginebra y en la normativa europea.

Turquía no puede ser considerado un país seguro¹⁸, una calificación que en cualquier caso exige valorar previamente la aplicación práctica del Derecho, el respeto efectivo de los derechos humanos o la inexistencia de persecución o daños graves por los motivos que dan derecho al reconocimiento de la protección internacional. En el caso de Turquía, de los 2.899 casos sometidos al Tribunal Europeo de Derechos Humanos se dictó una resolución

17 Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo “First Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement”, de 20 de abril de 2016 (pág. 13): “[...] Although much has been achieved in the initial phase of implementation of the Statement, a lot still needs to be done. There is no scope for complacency particularly as one of the most challenging elements – the daily operation of the actual return and resettlement processes in full compliance with EU and international rules – is still a head”.

18 También el informe del Consejo de Europa de 19 de abril de 2016, *The situation of refugees and migrants under the EU-Turkey Agreement of 18 March 2016*, llega a la conclusión de que en las circunstancias actuales Turquía no puede ser considerado como un tercer país seguro.

sobre el fondo tan solo en 110 y se estableció la violación del Convenio Europeo de Derechos Humanos en 94 de ellos¹⁹.

Los estados miembros debieran tener la certeza de que Turquía respetará un conjunto de normas relativas a los derechos fundamentales, la no discriminación y el Derecho Internacional. Sin embargo, no existen garantías suficientes para asegurar el cumplimiento de estas exigencias, tanto por parte de Turquía como por parte de Grecia en el análisis y en la tramitación de las solicitudes de protección internacional. En este análisis se debe efectuar un estudio para cada caso concreto a fin de determinar si el país de devolución debe ser considerado “seguro” en cada circunstancia particular. La aplicación de procedimientos acelerados implica la reducción de los plazos para analizar debidamente las circunstancias individuales e identificar situaciones de especial vulnerabilidad²⁰.

Además, es importante señalar que el derecho de asilo en Turquía no está plenamente establecido, sino que existen notorias desigualdades en el acceso y el contenido de la protección. Asimismo, este país mantiene una limitación geográfica a la aplicación de la Convención de Ginebra, puesto que excluye a las personas no europeas de la condición de refugiadas y no ha ratificado el Protocolo nº 4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que establece la prohibición de expulsiones colectivas. Finalmente, organizaciones que trabajan en el terreno, como Amnistía Internacional, han documentado devoluciones desde Turquía a Siria de personas de esta nacionalidad²¹.

En tercer lugar, no existen garantías para un análisis individualizado de las solicitudes de asilo. Por tanto, pueden producirse expulsiones colectivas ya que las personas rechazadas pueden ser objeto de una decisión del mismo tipo. Además, es importante destacar que las expulsiones a Turquía impiden la identificación de personas en situación de especial vulnerabilidad, que no pueden ser expulsadas por razones de índole humanitaria o por tratarse de potenciales personas refugiadas o víctimas de trata. En este sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha señalado la existencia de un claro vínculo entre las expulsiones colectivas y la imposibilidad material de solicitar asilo o tener acceso a un recurso judicial efectivo.

19 Fuente: http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Turkey_ENG.pdf

20 Fuente: <https://www.hrw.org/es/news/2016/04/20/ue/grecia-los-abusos-marcen-las-primeras-deportaciones-turquia>

21 Fuente: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2016/04/turkey-illegal-mass-returns-of-syrian-refugees-expose-fatal-flaws-in-eu-turkey-deal/>

En definitiva, el acuerdo pretende preservar los intereses económicos y geoestratégicos en detrimento de la protección a las personas refugiadas que legalmente tanto la UE como Turquía están obligadas a garantizar. Convierte a Turquía en un gendarme de la UE y es un refuerzo del cierre progresivo de las fronteras europeas. El acuerdo, unido a las medidas adoptadas de manera unilateral por los estados miembros, que dificultan o impiden la entrada en su territorio de solicitantes de asilo, no aporta ninguna solución y promoverá la apertura de otras vías aún más peligrosas y costosas para las personas refugiadas o la utilización de la del Mediterráneo central, la más mortal del planeta.

SCHENGEN: ¿REALIDAD O FICCIÓN?

Durante 2015 la introducción casi sistemática de controles fronterizos dentro del Espacio Schengen tuvo un efecto dominó que hizo peligrar la esencia de la libre circulación de personas dentro de la UE. Alemania, Austria, Suecia, Dinamarca o Eslovaquia fueron algunos de los países que erigieron muros visibles e invisibles con el objetivo, según algunos textos difundidos por las instituciones europeas, de "responder a la amenaza que suponen para el orden público y la seguridad interior los movimientos secundarios de inmigrantes irregulares"²². En 2011 ya se introdujeron controles fronterizos de este tipo, tras las revoluciones árabes, por la presión de Italia y Francia. En la situación actual, estos controles se están prolongando, cuestionan el Espacio Schengen y evidencian que la insolidaridad entre los estados ha llevado a esta situación. Resulta alarmante que la Unión Europea trate a las personas refugiadas como una amenaza sin querer asumir que la situación que viven miles de estas personas en Grecia y en las fronteras de otros estados es resultado de la falta de una respuesta solidaria, unitaria y coordinada por parte de los estados miembros y del incumplimiento de los compromisos adoptados en las cumbres europeas. Es la UE la que ha puesto en peligro el Espacio Schengen, no las personas refugiadas.

El 4 de mayo de 2016, la Comisión Europea propuso una Recomendación²³, sobre la que deberá tomar una decisión el Consejo, con el fin de ampliar los controles proporcionados en determinadas fronteras interiores de Schengen y, más concretamente en Alemania, Austria, Suecia, Dinamarca y

²² Fuente: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1627_en.htm

²³ Fuente: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1627_en.htm

Noruega, durante un período máximo de seis meses. Todo ello en consonancia con el Código de Fronteras Schengen y con la excusa de que, “a pesar de los progresos significativos realizados por Grecia, no todas las deficiencias graves detectadas han podido ser subsanadas de manera adecuada y global dentro del plazo de tres meses”. Estos países ya han aprobado medidas a escala interna. Schengen está cada vez más lejos de ser una realidad.

MEDITERRÁNEO: LAS VIDAS Y LOS DERECHOS DESAPARECEN EN UN LLANTO INCESANTE

Ya se han analizado los muros, las fronteras y las zonas de ausencia de derechos dentro y fuera de la Unión Europea donde durante 2015 se ejerció la violencia sobre las personas migrantes y refugiadas con absoluta impunidad. Mientras tanto, la Unión Europea, lejos de ser un ejemplo de solidaridad y de actuar conforme a los valores que cimentaron su proyecto histórico, mantuvo las mismas recetas que han fracasado en el pasado y que han causado más de quince mil muertes en los últimos tres lustros y 1.357 entre el 1 de enero y el 4 de mayo de 2016²⁴. El 20 abril de este año, dos días después del primer aniversario de la tragedia que se cobró ochocientas vidas cerca de Lampedusa, se repitió el drama cuando más de quinientas personas perdieron la vida entre las costas de Libia e Italia²⁵. Es la mayor catástrofe del último año y muestra que, a pesar del cierre de rutas como la de Turquía-Grecia o el despliegue de barcos de la OTAN²⁶, estas medidas no hacen más que forzar a las personas migrantes y refugiadas a utilizar recorridos aún más peligrosos.

“EUROPA: ¡ACTÚA!”

La Unión Europea debe poner en marcha medidas basadas en el respeto de los derechos humanos y del derecho de asilo de manera urgente para dar respuesta a esta situación. CEAR considera imprescindible que de manera prioritaria se tomen las siguientes, alcanzables y realizables en el corto, en el medio y en largo plazo:

24 Estos datos se pueden consultar en: http://missingmigrants.iom.int/sites/default/files/Mediterranean_Update_12_February_2016.pdf

25 Fuente: <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=34905&Kw1=migra#.Vy8T-FJuVEQ>

26 Desde febrero de 2016, hay constancia de la existencia un barco de la OTAN operando en el Egeo, en labores de vigilancia, sin información clara sobre su cometido.

- El desarrollo de una nueva política de asilo y migración europea que priorice a las personas y los derechos humanos.

- La puesta en marcha de una operación de rescate y salvamento eficaz que cuente con los medios necesarios para evitar más muertes en el Mediterráneo.

- La apertura de vías legales y seguras que garanticen el acceso al derecho de asilo a las personas refugiadas. Para ello, es necesario reforzar los programas de reasentamiento en coherencia con el número de personas refugiadas existente, asumiendo un reparto equitativo y solidario entre todos los estados; garantizar la posibilidad de pedir asilo en embajadas y consulados de terceros países; activar políticas de concesión de visados humanitarios; eliminar la exigencia del visado de tránsito para aquellas personas que proceden de países en conflicto; flexibilizar los requisitos de reagrupación familiar.

- La aplicación de la Directiva de Protección Temporal a partir de su mecanismo para hacer frente a emergencias humanitarias.

- La decisión de estudiar y enfrentar las verdaderas causas de los movimientos forzados de población hacia Europa.

CAPÍTULO 3

EL ACCESO AL DERECHO DE ASILO EN ESPAÑA

En 2015, casi 15.000 personas formalizaron su solicitud de protección internacional, la cota anual más alta registrada en España. El elevado aumento de la llegada de personas refugiadas originarias de Siria y Ucrania justifica la notable variación respecto a 2014, cuando apenas hubo 5.947. Como se analiza en el primer epígrafe, el principal punto de entrada de las personas refugiadas sirias, la oficina de asilo del puesto fronterizo de Beni Enzar, convirtió por primera vez a Melilla en la provincia donde se presentaron más peticiones. En cualquier caso, la ausencia de los datos oficiales del Ministerio del Interior sobre el pasado año lastra sobremanera el análisis de este capítulo, que también se refiere a lo sucedido en Ceuta y Melilla y a las dificultades de acceso al procedimiento de las personas que llegan como polizones a los puertos españoles o que están internas en los CIE. El último epígrafe constata, un año más, el precario compromiso del Gobierno con las personas refugiadas: en 2015, apenas 220 personas lograron el estatuto de refugiado, frente a las 384 de 2014, y 800 la protección subsidiaria, frente a las 1.199 de 2014. El porcentaje de personas que vio rechazada la protección internacional pasó del 56,14% de 2014 al 68,51%. A ninguna de ellas se le concedió la autorización de residencia por razones humanitarias.

3.1. EL MAYOR NÚMERO DE SOLICITANTES REGISTRADO.

Durante 2015, según Eurostat 14.780 personas solicitaron protección internacional en España y, de acuerdo con los datos provisionales de la OAR a los que CEAR ha tenido acceso, fueron 14.881, 8.934 más que en 2014, lo que supuso un incremento de más del 150%. Tan solo entre 1992 y 1994, en plena guerra de los Balcanes, hubo más de once mil solicitantes anuales, con los 12.615 de 1993 como cima hasta el momento. El notable aumento de las personas solicitantes originarias de Siria (5.724 frente a las 1.679 de 2014) y de Ucrania (3.420 frente a 946) explica en gran parte este dato histórico, que, no obstante, solo representa el 1% de las que atendieron los 28 países de la Unión Europea, como ya se ha puntualizado en el capítulo anterior.

La mayor parte de las solicitudes de protección internacional de personas nacionales de Siria se formalizaron en el puesto fronterizo de Beni Enzar, en Melilla, donde en marzo de 2015 se inauguró una oficina de asilo. El perfil más común es el de grupos familiares extensos, con numerosos menores a cargo, en comparación con los años anteriores, cuando predominaron los varones solos. En cambio, allí no se registró ninguna petición de asilo de personas de origen subsahariano, por lo que en la práctica esta vía discrimina a todas aquellas personas que no proceden de Siria, para quienes la frontera sur es impermeable.

Una de las personas que sí accedió a esta oficina de asilo fue Abdul, un ciudadano sirio a quien España otorgó la protección subsidiaria en septiembre de 2015. De inmediato, inició los trámites para la extensión familiar para sus dos hijas, que permanecían en Damasco junto a una familiar. Esta le llamó por teléfono para comunicarle, angustiada, que proseguían los bombardeos sobre la ciudad y relatarle el miedo por el peligro que corrían las niñas, menores de 10 años. Por ese motivo, las envió con el hermano de Abdul, su esposa y tres menores más hacia Estambul, desde donde emprenderían viaje por mar hacia territorio europeo. Todas las peticiones de Abdul al Gobierno español para que autorizara la llegada de sus hijas por una vía legal y segura fueron rechazadas. Por suerte, pudieron sobrevivir al viaje hasta Europa y han podido reunirse con él en España.

Ucrania es el segundo país de origen de un mayor número de solicitantes, con 3.420. Este aumento va parejo con el recrudecimiento del conflicto, a pesar de su escasa repercusión mediática. Durante el pasado año, además de familias completas, se incrementó el número de solicitudes de hombres jóvenes, tal vez debido a la aprobación en enero de 2015 por parte del Gobierno del reclutamiento militar forzoso de varones de hasta 27 años. No obstante, la instrucción de estas

solicitudes de protección internacional estuvo paralizada por la aplicación del llamado "criterio de prudencia", es decir, la OAR aguarda a adoptar la resolución sobre la protección a ver cómo evoluciona el país, una actuación que ha criticado no solo CEAR, sino también ACNUR.

Palestina fue la tercera en número de solicitantes, con 809, frente a los 209 de 2014. Este significativo incremento obedece al elevado porcentaje de palestinos y palestinas que proceden de Siria, donde ya vivían en el exilio cuando estalló el conflicto y ahora sufren un segundo destierro. Sin embargo, la OAR les niega un trato diferenciado y adecuado a su situación de doble vulnerabilidad e incluso la instrucción de sus expedientes se ha ralentizado desde que prioriza la resolución de las solicitudes de personas nacionales de Siria. Así le sucedió a Thaer. Sus padres se marcharon a Siria en 1948, con motivo de la primera guerra árabe-israelí. Cinco años después, en 1953, él nació en Hama (Siria) y desde entonces vivió allí como refugiado palestino amparado por la UNRWA. Precisamente, desde 1984 trabajaba en un centro de formación de este organismo de Naciones Unidas en Damasco, hasta que en octubre de 2013, a consecuencia de la guerra civil, decidió abandonar el país junto con su esposa. Llegaron a España y de inmediato solicitaron protección internacional. Llevan dos años y medio esperando la resolución de su expediente.

En cuarto lugar, estuvo Argelia, con 675 solicitudes, frente a las 309 de 2014. De ellas, 426 se presentaron en Ceuta (el 63,1% del total), no en la oficina de asilo de la frontera, sino ya dentro de la ciudad autónoma. El perfil mayoritario es el de hombre joven y sin cargas familiares.

El quinto país de origen de un mayor número de solicitantes fue Venezuela, con 596, un notable aumento en comparación con las 124 de 2014 y, más aún, con las 35 de 2013. También en este caso la OAR aplica el "criterio de prudencia".

En sexto lugar, aparece Marruecos, con 409 solicitantes frente a los 98 de 2014. Destacan las solicitudes que alegan persecución por motivo de la orientación sexual presentadas en Melilla, así como el aumento de las de matrimonios mixtos con personas nacionales de Siria. Y este es precisamente uno de los aspectos de la Ley de Asilo, la reagrupación familiar de parejas de nacionalidad distinta, más afectados por la demora de casi siete años ya en la aprobación del nuevo Reglamento de Asilo.

En séptimo lugar, figuró República Dominicana, con 279 solicitantes. En octavo lugar, quedó China, con 248 solicitantes, frente a los 12 de 2014. Se trata de personas mayoritariamente jóvenes que viajan solas y que suelen llegar al aeropuerto de Madrid con un visado de turista. Alegan principalmente persecución

por motivos religiosos. De nuevo la OAR esgrime el “criterio de prudencia” y sus expedientes permanecen paralizados durante años.

Y al noveno lugar descendió Malí, que pasó de los 620 solicitantes de 2014 a 225 en 2015. Esta reducción estuvo motivada no por una mejora del conflicto, que persiste en la zona septentrional con graves efectos para la población civil, sino por el elevado porcentaje de denegaciones que el pasado año empezó a recaer sobre las personas de esta nacionalidad. Les siguieron Nigeria, con 217; Somalia, con 160; Camerún, con 153; y Honduras, con 148 solicitantes de asilo.

Por otra parte, por primera vez Madrid dejó de ser la provincia donde se presentó un mayor número de solicitudes, ya que en 2015 6.368 personas pidieron asilo en Melilla, el 42,8% del total. La mayor parte de estas personas fueron ciudadanos y ciudadanas de Siria que pidieron asilo en el puesto fronterizo de Beni Enzar. Esto supuso también que, por primera vez, fuera muy similar el número de solicitudes presentadas en territorio nacional y en puesto fronterizo, frente al tradicional mayor peso de las primeras.

EL PROCEDIMIENTO EN FRONTERA

Durante 2015 hubo importantes novedades referidas a la aplicación del procedimiento de protección internacional en frontera, regulado por el artículo 21 de la Ley de Asilo. En marzo del pasado año se abrieron dos oficinas para la formalización de la solicitud de protección internacional en las únicas fronteras terrestres que España tiene: Ceuta y Melilla.

Además, desde el verano de 2015 se ha producido un cambio de criterio al contabilizar los plazos en el procedimiento en frontera¹. Si hasta entonces se consideraba el de 72 horas establecido en el Reglamento para la primera resolución, desde aquel momento la OAR ha empezado a contabilizar en días hábiles el de cuatro días previsto en la Ley, es decir, excluyendo domingos y festivos. Este cambio prolonga el periodo de retención de las personas solicitantes de protección internacional en las dependencias del puesto fronterizo, donde ven limitada su libertad ambulatoria, y supone un grave perjuicio y una restricción injustifi-

¹ Según la Ley de Asilo, tras la presentación de la solicitud en un puesto fronterizo o en un CIE, el Ministerio del Interior tiene un plazo de cuatro días para resolver sobre la admisión a trámite. En caso de acordar la inadmisión (por los motivos del artículo 20) o la llamada “denegación” (por los del artículo 21.1), la persona solicitante tiene un plazo de dos días para presentar un reexamen de su solicitud, que deberá ser resuelto por el Ministerio del Interior en otros dos días. Por su parte, el Reglamento de la anterior Ley de Asilo, aplicable aún en todo lo que no contradiga la actual Ley, establece que la persona permanecerá en las dependencias del puesto fronterizo como máximo 72 horas. Se trata de dos supuestos objetivos diferenciados, 72 horas para la permanencia en el puesto fronterizo, y 4 días para notificar la admisión.

cada de un derecho fundamental reconocido en el artículo 17 de la Constitución. Así lo ha entendido la Audiencia Nacional en repetidos pronunciamientos y por esa razón ha ordenado que los plazos se cuenten en horas, sin que la práctica administrativa haya asumido todavía este criterio.

A falta, por primera vez, de los datos oficiales sobre la admisión a trámite en el procedimiento de frontera (aplicable a los puestos fronterizos y los CIE), pueden destacarse algunas tendencias a partir de la experiencia del servicio jurídico de CEAR, principalmente en las solicitudes de protección internacional formalizadas en el aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas. De las 697 solicitudes presentadas allí en 2015, 405 personas fueron admitidas, el 58,1%, un porcentaje que está en la media de años anteriores (56,3% de 2014), cuando CEAR sí dispuso de los datos oficiales de admisión a trámite en todos los puestos fronterizos y en los CIE.

Respecto a los casos atendidos por esta organización, de las 393 personas asistidas en este aeropuerto, 285 fueron admitidas a trámite, es decir, el 72,5%. Como en años anteriores, hay enormes diferencias según la nacionalidad de las personas solicitantes, puesto que, mientras Palestina (83 solicitantes), Siria (63), Irak (48) o República Centroafricana (21) tienen un 100% de admisiones a trámite, en el caso de personas de otras nacionalidades, como República Democrática del Congo, un país también asolado por un conflicto armado, ninguna fue admitida. De hecho, si restamos las solicitudes de protección internacional de esas cuatro nacionalidades, el porcentaje de admisión desciende del 72,5% al 39,3%.

Por tanto, dado el impacto que sobre la admisión a trámite tiene acreditar la procedencia de ciertos países, adquieren una gran importancia los llamados "test de nacionalidad", un conjunto de preguntas que la OAR formula a las personas solicitantes que alegan ser de Siria, Irak, Palestina, República Centroafricana, República Democrática del Congo y Malí, principalmente. Sin embargo, estos test adolecen de ciertas limitaciones porque no están adaptados a la realidad sociocultural de las personas solicitantes y no se revisan y actualizan con frecuencia. Así lo admitió la propia OAR en el caso de tres palestinos residentes en Siria que fueron denegados por entender que las respuestas al test de nacionalidad, que ella misma diseña, pueden prepararse de antemano.

Khalil, Yusuf y Ahmad nunca han pisado tierra palestina ya que nacieron y crecieron en Siria; Khalil ni siquiera estaba alfabetizado, se dedicaba al pastoreo de cabras, y Yusuf y Ahmad eran cocinero y panadero. Tras realizar su solicitud de protección internacional en el aeropuerto y contestar al test de nacionalidad sobre Palestina y Siria, que incluía preguntas como el "año de la independencia de

Siria” o “barrios de la ciudad palestina de Hebrón”, fueron denegados. En el reexamen de su solicitud de protección internacional, el servicio jurídico de CEAR realizó otras preguntas más adaptadas a la realidad concreta de cada uno de ellos, como qué tipo de dulces son típicos en Siria o el nombre de los ríos, las fuentes y los abrevaderos donde Khalil llevaba a las cabras. Después de hacer las comprobaciones oportunas durante los dos días de plazo para responder al reexamen, la OAR admitió a trámite las tres solicitudes.

Durante 2015 se observó también un leve aumento de la admisión a trámite de solicitudes por razones de orientación sexual de ciertos países, como Gambia o Camerún, que incluyen la pena de prisión para la homosexualidad en sus legislaciones. Si en años anteriores la mayoría de las solicitudes de Camerún por este motivo fueron denegadas, el pasado año 8 de las 11 solicitudes admitidas a trámite habían alegado persecución debido a su orientación sexual.

Marie no corrió la misma suerte. Huérfana de padre, a los 15 años su tío la obligó a casarse con un hombre mayor, que la maltrató física y psicológicamente, y abusó sexualmente de ella durante 17 años. Nunca encontró la protección ni siquiera en su propia familia, que siempre la obligaba a volver con su marido, ni en las autoridades de Camerún. Solo pudo salir de esta situación cuando su marido falleció, pero, según la tradición del levirato, debía casarse con su cuñado. Ella rechazó este segundo matrimonio forzoso y huyó a la ciudad, a casa de una amiga. Sin embargo, su familia política siguió buscándola y se quedó con sus hijos para presionarla a volver. Pero también por primera vez desde que era adolescente pudo ser ella misma, sentir la libertad. Después de sufrir durante años los abusos sexuales y las palizas de su marido, acumuló un rechazo hacia el género masculino y poco a poco se enamoró de su amiga, con quien empezó una relación en secreto. Pasados unos meses, recibió una llamada de su hijo que le avisó de que su familia política la denunciaría por homosexual si no regresaba y cumplía con el levirato. Ante esa encrucijada, Marie decidió huir y en marzo de 2015 solicitó protección internacional en el aeropuerto de Madrid-Barajas.

La solicitud fue denegada tras la entrevista inicial y el reexamen, a pesar de contar con un informe favorable de ACNUR, porque la OAR señaló que sus alegaciones eran inverosímiles. El servicio jurídico de CEAR interpuso un recurso ante la Audiencia Nacional y solicitó como medida cautelarísima la suspensión de su vuelo de retorno. La Audiencia Nacional no la ordenó y entonces CEAR presentó una medida urgente ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que finalmente sí decretó la paralización del vuelo de retorno de ese mismo día y autorizó su entrada en territorio español.

Un año después de su solicitud, al cierre de este Informe, la Audiencia Nacional ha dictado sentencia sobre el recurso principal y ha reconocido que la solicitud de Marie debió haberse admitido a trámite. La ejecución de esta sentencia será posible por la decisión del TEDH, que frenó su devolución e impidió que Marie sufriera de nuevo los malos tratos de su familia, fuera obligada a casarse con su cuñado o encarcelada por su orientación sexual. Este caso ilustra las dificultades que encuentran las personas solicitantes de protección internacional en los puestos fronterizos y los CIE para acceder a la tutela judicial efectiva, tanto por la brevedad de los plazos para presentar los recursos necesarios, como por los criterios restrictivos de la Audiencia Nacional. Es cierto que, como se analizó en el capítulo 4 del Informe 2014 de CEAR, esta ha aceptado la jurisprudencia del Tribunal Supremo en sus decisiones de fondo sobre la admisión a trámite, pero no en la adopción de las medidas cautelares, que, como ilustra el caso de Marie, son fundamentales para la efectividad de este derecho.

Durante 2015, el servicio jurídico de CEAR presentó siete medidas cautelares, de las que cuatro fueron aceptadas. Sin embargo, en el caso de un solicitante iraní cristiano que huía de una persecución por motivos religiosos, a pesar de que la Audiencia Nacional ordenó la suspensión de la devolución, esta se produjo y esta persona, que tenía autorizada la entrada en territorio español, se encuentra hoy en paradero desconocido, por lo que la Audiencia Nacional finalmente archivó la causa. CEAR presentó un recurso por estos graves hechos, que vulneran el derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en el artículo 24 de la Constitución, pero fue desestimado.

3.2. LA FRONTERA SUR: CEUTA Y MELILLA.

2015 será recordado en materia legislativa por el retroceso en el respeto a los derechos humanos en la frontera sur, que culminó con la aprobación de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, cuya Disposición final primera modificó la Ley de Extranjería y estableció un régimen especial para Ceuta y Melilla que pretende dar cobertura legal a las devoluciones de personas migrantes y refugiadas sin ningún tipo de procedimiento ni salvaguardia. Como ya examinó el Informe 2015 de CEAR, este punto fue presentado por los senadores del Grupo Popular y de su redacción final quedó excluido un último párrafo relativo a la adopción de un protocolo de actuación en los perímetros fronterizos destinado a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. El régimen especial para Ceuta y

Melilla entró en vigor el 1 de abril de 2015, al día siguiente de la publicación de la citada ley orgánica en el *Boletín Oficial del Estado (BOE)*².

En primer lugar, es importante señalar que en la lista de pasos fronterizos publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea* el 28 de febrero de 2014 no se reconoce ninguna peculiaridad en Ceuta y Melilla que pueda amparar la implantación de un régimen especial. Y, sin embargo, la citada Disposición contempla dos regímenes jurídicos distintos para un mismo hecho en función de su localización geográfica: cuando la entrada irregular se produce por un punto distinto a los de Ceuta y Melilla las personas tendrán garantizado el acceso a los mecanismos de devolución previstos en el artículo 58.3 de la Ley de Extranjería y en su Reglamento. Pero, si se efectúa en una de las dos ciudades autónomas, podrán ser rechazadas sin ningún tipo de procedimiento o salvaguardia.

Este extremo es muy preocupante ya que la Ley de Extranjería prevé las garantías intrínsecas de la tramitación de un procedimiento administrativo, que incluyen la protección de los derechos fundamentales. El “rechazo en frontera” no contempla procedimiento, ni se encuentra regulado como tal en la Ley de Extranjería, ni en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo. No prevé ningún procedimiento y, puesto que define un régimen especial para Ceuta y Melilla, excluye la aplicación del régimen general en materia de entrada irregular contenido en el artículo 58.3 de la Ley de Extranjería.

Por otra parte, la referencia en su apartado segundo al respeto de “la normativa internacional de derechos humanos y de protección internacional de la que España es parte” no garantiza su cumplimiento. Además, al no establecer ningún tipo de procedimiento, vulnera la seguridad jurídica y la interdicción de arbitrariedad, puesto que quedan sin determinar los supuestos en que la Administración podrá realizar los “rechazos en frontera” y deja a su libre arbitrio el modo y los medios de su actuación. Igualmente, vulnera la tutela judicial efectiva al impedir que las personas rechazadas puedan acudir a un tribunal y les priva de cualquier posibilidad de defender su posición y sus derechos. Finalmente, la Disposición final primera parece incumplir la normativa europea (la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y la Directiva de Retorno, por ejemplo) y la internacional ratificada por España (el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención de Ginebra; la Convención sobre los Derechos del Niño...) porque vulnera el principio de no devolución, no garantiza

2 Véase el texto de esta Ley en este enlace: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-3442>

el acceso al derecho de asilo, ni el respeto a la dignidad humana, ni los demás principios fundamentales e impide el acceso a un procedimiento o recurso efectivo con todas las garantías.

El Informe 2015 del Defensor del Pueblo incluye la recomendación que esta institución formuló en relación con la necesidad de desarrollar por disposición reglamentaria el procedimiento establecido en la Disposición final primera para que contemple la necesidad de dictar una resolución administrativa con asistencia letrada y de intérprete e indicación de los recursos que se podrán interponer contra ella. Además, plantea la necesidad de dejar constancia escrita en el procedimiento de que a la persona afectada se le ha facilitado información sobre protección internacional. No obstante, ambas recomendaciones fueron rechazadas porque, en su respuesta, el Ministerio del Interior señaló: "El objetivo de la reforma legislativa es reforzar y clarificar la cobertura jurídica de las actuaciones de control y vigilancia fronteriza que los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado llevan a cabo en los perímetros fronterizos de las ciudades de Ceuta y Melilla y la voluntad permanente del Gobierno español es aunar un equilibrio proporcionado entre el Derecho y la obligación de un estado de garantizar la seguridad interior de sus fronteras y el irrenunciable cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y singularmente de protección internacional".

Por otra parte, prosiguieron las acciones judiciales iniciadas por la muerte de quince personas que se ahogaron en la playa de El Tarajal al intentar llegar a Ceuta en febrero de 2014. El 10 de febrero de 2015 fueron llamados a declarar ante el Juzgado de Instrucción nº 6 de esta ciudad dieciséis agentes de la Guardia Civil en calidad de imputados. Sin embargo, el 15 de octubre el Juzgado de Instrucción acordó el sobreseimiento provisional de la causa por los delitos de homicidio y lesiones imprudentes en un auto que se limitó a manifestar que, una vez agotada la instrucción, no existe material probatorio suficiente para acordar la apertura de juicio oral. Dictaminó también el sobreseimiento libre de la causa por el delito de prevaricación al considerar que las "devoluciones en caliente" son una práctica prolongada en el tiempo, justificada por el Ministerio del Interior y, desde el 1 de abril de 2015, dotadas de cobertura, por lo que carecen de relevancia penal.

De inmediato, CEAR interpuso un recurso de apelación ante la Audiencia Provincial de Cádiz para solicitar que se decretara la continuación de la tramitación de diligencias. En cuanto al sobreseimiento libre de la causa por delito de prevaricación, considera que los hechos enjuiciados realmente carecen de cobertura legal porque las "devoluciones en caliente" vulneran la Ley de Asilo, el artículo 13

de la Constitución Española, la Convención de Ginebra, el Protocolo de 1967 y la normativa de la Unión Europea. Y, en concreto, las “devoluciones en caliente” del día de autos constituyeron una expulsión colectiva, prohibida por el artículo 4 del Protocolo nº 4 al Convenio de Derechos Humanos. Al cierre de este Informe, más de dos años después de los graves sucesos ocurridos en El Tarajal, este recurso se encontraba pendiente de resolución por parte de la Audiencia Provincial de Cádiz.

En mayo de 2014, CEAR interpuso un recurso contencioso-administrativo contra el Protocolo Operativo de Vigilancia de Fronteras que, con una definición variable de las fronteras en Ceuta y Melilla, pretende avalar las devoluciones ilegales. El recurso fue inadmitido, por lo que esta organización presentó un recurso de apelación, que también fue desestimado por la Audiencia Nacional mediante una sentencia, de fecha 22 de abril de 2015, que consideró que el Protocolo no constituye una actividad susceptible de impugnación. En julio de 2015, CEAR presentó ante la Comisión Europea una denuncia contra la Dirección General de la Guardia Civil por la adopción y aplicación del citado Protocolo Operativo, ya que considera que vulnera la Directiva de Retorno, en particular su artículo 5, que consagra el principio de no devolución, y sus artículos 12 y 13, que establecen procedimientos y garantías en caso de devolución de inmigrantes. Igualmente, estima que el Protocolo viola el artículo 7 de la Directiva de Procedimientos, que consagra el derecho a solicitar la protección internacional. En opinión de CEAR, la definición de frontera “retráctil” y el concepto de “entrada no consumada” en el territorio español establecidos por el Protocolo pretenden reducir al máximo -si no eliminar- de forma artificial e ilegal los casos de entrada consumada de inmigrantes en Ceuta y Melilla y eludir la aplicación de la normativa relativa a las devoluciones. Al cierre de este Informe la Comisión Europea aún no se había pronunciado sobre dicha denuncia.

En 2015, prosiguieron las llamadas devoluciones “en caliente” por parte de las autoridades españolas en las fronteras de Ceuta y Melilla, lo que llevó a CEAR a continuar su denuncia de las vulneraciones del principio de no devolución y de la normativa internacional y europea en materia de asilo y extranjería. Por ello, solicitó intervenir como tercera parte en un caso tramitado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). En su intervención presentada el 13 de noviembre de 2015 recordó que esta práctica en Ceuta y Melilla por parte de las autoridades españolas es un fenómeno generalizado desde hace más de una década. Desde 2005, tanto el Defensor del Pueblo como el Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa han expresado su preocupación y emitido re-

comendaciones relativas a las expulsiones y devoluciones de personas migrantes en Ceuta y Melilla, que sin embargo han sido desatendidas por las autoridades españolas.

Por otra parte, en relación con los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Ceuta y Melilla, la situación experimentó importantes variaciones, especialmente en el de esta última ciudad autónoma. Si ya la tendencia despuntaba a finales de 2014, el pasado año el volumen de residentes en el CETI y de solicitudes de asilo presentadas tanto en frontera como en territorio nacional no ha tenido parangón desde que el centro abrió sus puertas en 1999, aunque, por primera vez, CEAR carece del dato anual por el silencio de la OAR. En el primer semestre de 2015, contaba con una población que oscilaba en torno a las dos mil personas. Sin embargo, en noviembre y diciembre se redujo a la mitad, en torno a 900 personas, para una capacidad de solo 480 plazas. Al cierre de este Informe, la ocupación media no alcanzaba las 500 personas. El perfil pasó de ser casi en su totalidad de procedencia subsahariana y de habla anglófona o francófona en 2014 a convertirse en 2015 en una población mayoritariamente árabe, ya que en torno al 80% de su población procedía de Oriente Medio y el Magreb. Se redujo de manera notable la entrada de personas de origen subsahariano a través del perímetro fronterizo de Melilla.

En 2015 se trasladaron a la Península a 9.676 personas, principalmente familias sirias que habían solicitado asilo. Pero debe garantizarse a todas las personas solicitantes de asilo que se encuentran en el CETI su traslado a los centros de acogida de refugiados en la Península, donde sí tienen acceso a las prestaciones sociales previstas.

Asimismo, persistieron las enormes trabas para que las personas refugiadas originarias de Siria pudieran cruzar la frontera marroquí de Beni-Enzar y accedieran a las dependencias de la oficina de asilo en Melilla. Se produjeron casos dramáticos de separación de menores de sus familiares directos al intentar cruzar la frontera y graves extorsiones económicas a los potenciales solicitantes. Junto con el aumento del dinero que deben pagar a los "facilitadores" del tránsito de personas en Marruecos, según la información manifestada por personas a las que CEAR prestó asistencia jurídica, y las mayores medidas de control establecidas por la policía marroquí, esto ha supuesto un descenso muy importante del número de entradas de personas refugiadas sirias en Melilla. Si en la primera mitad de 2015 se produjeron alrededor de cuarenta entradas diarias, en noviembre y diciembre apenas llegaron a diez.

Desde la apertura de la oficina de asilo en la frontera de Beni-Enzar, a ella

accedieron casi exclusivamente solicitantes de origen sirio, si bien a finales de 2015 se produjo un repunte de solicitudes de personas originarias de Marruecos y, sobre todo, de Argelia. Sin embargo, debe volver a remarcarse la ausencia casi total de solicitudes de protección internacional en frontera por parte de la población subsahariana, que no logró cruzar los puestos habilitados en la frontera hispano-marroquí.

La situación fue sustancialmente diferente en Ceuta. La sobreocupación del CETI fue la tónica general desde principios de 2015 y a 31 de diciembre acogía a 736 personas, principalmente procedentes de Guinea Conakry, Camerún y Argelia. A fines de 2015 hubo avances en relación con la derivación a la Península de solicitantes de asilo. Este traslado y la consiguiente libertad de movimiento son imprescindibles para que las personas potenciales demandantes de protección internacional perciban que tal condición no conlleva un trato discriminatorio respecto a las que se encuentran en otra situación administrativa. Hubo casos de mujeres de la República Centroafricana u originarias del norte de Malí que no la pidieron ante la ausencia de traslados a la Península durante una parte del pasado año.

Hay que subrayar también la deficiente información que se proporciona a las personas solicitantes de asilo por parte de la Oficina de Extranjeros y de la Policía Nacional. A pesar de las múltiples sentencias tanto de los juzgados de lo contencioso-administrativo de Ceuta, como del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía y del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, desde los citados organismos públicos se sigue comunicando a las personas solicitantes que con la tarjeta de asilo no pueden viajar a Algeciras. En ocasiones, incluso les señalan que deben quedarse en Ceuta durante toda la tramitación del procedimiento. Esta desinformación crea una enorme confusión y disuade de pedir protección internacional e incluso conduce a algunas personas a renunciar a su solicitud. Por tanto, es imprescindible incidir en la necesidad de exigir la corrección de la Instrucción Conjunta de la Secretaría de Estado de Seguridad y de la Subsecretaría del Ministerio del Interior en materia de información y documentación a facilitar a los solicitantes de protección internacional, de fecha 30 de junio de 2010³.

Desde la apertura de la oficina de protección internacional en la frontera de Ceuta no se ha formalizado ninguna solicitud de asilo.

3 A la luz de las numerosas sentencias referidas, es ilegal la inscripción que se hace en el documento acreditativo de la condición de solicitante de protección internacional (Anexo II de la referida Instrucción) de que "este documento carece de validez para el cruce de fronteras" y que su ámbito de validez se circunscribe a la ciudad autónoma.

3.3. LOS POLIZONES Y LOS CIE.

Si entre 2008 y 2013 solo se contabilizaron cinco solicitudes de asilo presentadas por personas que llegaron a los puertos españoles embarcadas en buques como polizones y en 2014 otras cinco, en 2015, aunque una vez más no hubo cifras oficiales, CEAR registró cuatro solicitudes de asilo de polizones.

El 24 de enero de 2015 esta organización tuvo conocimiento de la llegada al puerto de Valencia de dos personas que viajaban de manera clandestina en el navío *MV Largo*, de bandera finlandesa, procedente de Argelia y que se dirigía al puerto de Burriana (Castellón) para su reparación. Manifestaron su voluntad de entrar en España y, pese a ello, permanecieron en la bodega del buque durante todo el fin de semana, hasta que se procedió a su desembarco la tarde del 26 de enero. Posteriormente, fueron alojadas en un hotel de Castellón por cuenta de Cruz Roja, mientras se realizaban los trámites para su repatriación, según informó la subdelegada del Gobierno. El 29 de enero fueron asistidas por un abogado de extranjería y, tras imputarle al capitán del buque un delito de trato denigrante, la causa fue sobreesida. Es incomprensible que fueran retenidas durante dos días en la bodega del buque, que carecía de las mínimas condiciones para ello, y que se tardaran cinco días en proporcionarles asistencia letrada. Finalmente, no fueron repatriadas.

El 11 de octubre arribó al puerto de San Cibrao (Lugo) el barco *Sirena*, de bandera maltesa, con tres personas que viajaban como polizones y que al parecer habían embarcado en Nador (Marruecos): dos de nacionalidad marroquí y una argelina. CEAR-Euskadi tuvo conocimiento de estos hechos a través de los medios de comunicación y supo que dos de las tres personas manifestaron ser menores de edad, por lo que pidió apoyo a la Fiscalía de Menores de Lugo, que, una vez realizadas las pruebas correspondientes para confirmarlo, ordenó su traslado a un centro de menores en esta ciudad. La tercera persona, mayor de edad y de nacionalidad argelina, fue asistida por un letrado y al parecer no declaró voluntad de entrada, ni de solicitar protección internacional, por lo que continuó a bordo del buque, que tenía previsto dirigirse a Rávena. Por este motivo, CEAR-Euskadi contactó con el Consejo Italiano para los Refugiados y con los coordinadores de la Red Legal Europea sobre Asilo (ELENA) en Italia para avisarles de su próxima llegada. Por primera vez, en Galicia se produjo una intervención letrada directa en frontera para la asistencia a polizones desde el momento de la llegada del buque, un avance positivo pero a todas luces insuficiente.

El 30 de noviembre, en Valencia, CEAR tuvo conocimiento a través de la pren-

sa de que cuatro personas que viajaban como polizones habían arribado al puerto dos días antes a bordo del buque *Gisele*, de bandera de Malta, procedente de Takoradi (Ghana). De inmediato, solicitó información a la Delegación del Gobierno, que proporcionó los nombres de estas personas, todas ellas al parecer de nacionalidad ghanesa y nacidas en 1997. Dos manifestaron que eran menores de edad y, tras ser trasladadas al hospital y realizarles varias pruebas para determinar la edad, los médicos dictaminaron que tenían 19 años aproximadamente, por lo que la policía los trasladó de nuevo al buque para, tras un largo recorrido, devolverles a Ghana. Una vez más, es incomprensible que letrados del turno de oficio o de las entidades especializadas como CEAR no pudieran brindar asistencia jurídica a estas personas. Y, de nuevo, es preciso referirse a la fiabilidad de las pruebas médicas de determinación de la edad, que son básicamente la radiografía de muñeca, la ortopantomografía dental por determinación de maduración de los terceros molares y la tomografía computerizada del extremo medial de la epífisis clavicular. Tal y como ha advertido el Defensor del Pueblo, existe acuerdo entre la comunidad científica internacional acerca de que presentan márgenes de error significativos⁴. La combinación de diferentes métodos aumenta la eficacia de predicción de la edad cronológica, aunque no sea plenamente fiable.

El último caso de 2015 sucedió el 31 de octubre, cuando CEAR conoció por la prensa que el día anterior cuatro personas que habían llegado a Valencia como polizones habían saltado de un buque procedente de Argelia al puerto y habían sido detenidas por la policía. Explicaron que eran ciudadanos de Liberia y que habían huido del grupo radical Boko Haram y tras su detención fueron internadas en el CIE, donde fueron visitadas y asistidas por un letrado de CEAR. Tras la solicitud de información a la Delegación de Gobierno, se informó a esta organización de sus nombres y edades, así como que habían recibido asistencia de una letrada del turno de oficio. Además, pudieron tener asistencia jurídica de CEAR y fueron informadas de la posibilidad de formalizar una solicitud de protección internacional y a consecuencia de ello quedaron en libertad el 14 de diciembre. Sin embargo, conviene remarcar que todo esto sucedió después de que saltaran del buque y fueran detenidos por la policía en el puerto. Si estos polizones hubieran permanecido retenidos en el buque, posiblemente jamás hubiesen tenido la posibilidad de solicitar asilo y hubieran sido devueltos a su país o a un tercer país.

4 Por ejemplo, el estudio radiográfico de la muñeca por el método de Greulich y Pyle (edad ósea) cuenta con un margen de error de $\pm 1,7$ años, en el marco de un método que, además, impide discriminar edades superiores a los 19 años, lo que supone una limitación importante a la hora de determinar la edad de un joven que se encuentra en el umbral de la mayoría de edad.

ACCESO AL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN LOS CIE

En el CIE de Valencia, en julio de 2015 se firmó un acuerdo entre el secretario de estado de Seguridad y el decano del Colegio de Abogados para la creación del servicio de orientación jurídica. Ese acuerdo deriva del derecho a la asistencia jurídica gratuita previsto en la Ley de Extranjería y del Reglamento de Funcionamiento y Régimen Interior de los CIE, que precisamente establece que estarán dotados de un servicio de asistencia jurídica. En el CIE de Valencia se formalizaron 236 solicitudes de asilo en 2015, frente a las 136 de 2014 y las 28 de 2013. Este notable incremento obedece a la información que facilitan los abogados, las organizaciones no gubernamentales y las personas que pueden acceder al centro para comunicarse con quienes permanecen privados de libertad.

Pero no en todos los CIE existe este servicio de asistencia jurídica y, pese a la normativa que los regula y a la existencia de jueces de control de los mismos, de nuevo hubo múltiples quejas y denuncias de personas, organizaciones no gubernamentales, organismos y campañas que relatan casos de insultos, malos tratos y agresiones y describen malas condiciones de habitabilidad⁵.

Ante esta situación, sostenida en el tiempo, y ante la posición crítica de las organizaciones de defensa de los derechos humanos frente a los CIE, en octubre de 2015 las Cortes Valencianas aprobaron un acuerdo que instó al Gobierno central a iniciar su proceso de cierre. Además, el parlamento autonómico solicitó al Ayuntamiento de Valencia la cesión de los terrenos donde se asienta el CIE de Zapadores para transformarlo, después de un proceso participativo, en un espacio abierto a la ciudadanía que acoja iniciativas de carácter social o vecinal. Pidió la realización de una auditoría que permita evaluar en profundidad por qué los CIE, que fueron creados como establecimientos públicos no penitenciarios y debían haber salvaguardado los derechos y las libertades reconocidos en el ordenamiento jurídico, se han convertido en la peor versión del objetivo para el que fueron creados. Asimismo, instó al Ejecutivo autonómico a que, mientras no se produzca el cierre definitivo del CIE, constituya una comisión de seguimiento permanente sobre el mismo en la que estén representadas las entidades sociales y promueva un comité de expertos para realizar una propuesta sobre las políticas de asilo y migratorias en el que las organizaciones de defensa de los derechos humanos participen de manera activa. CEAR-País Valenciano participará en ambas instancias.

5 Véanse, por ejemplo, estas páginas: <https://ciesno.wordpress.com/> <https://cerremosloscies.wordpress.com/http://www.tanquemelscie.cat/>

En el caso del CIE de Barcelona, conviene recordar que el auto del 23 junio de 2014 del Juzgado nº 1 de esta ciudad estableció que dispusiese de boletines acerca de los derechos de las personas internas traducidos a varios idiomas, así como que el día de su llegada se les facilite la información sobre la posibilidad de solicitar asilo. Esto, unido a que en 2015 empezó a funcionar el Servicio de Orientación Jurídica del Colegio de Abogados, con dos letrados especializados, supuso una mejoría sustancial respecto a la información y por tanto en el acceso al procedimiento de asilo. No obstante, ha sido imposible conocer cuántas peticiones de protección internacional se formalizaron en 2015. Por otra parte, CEAR detectó situaciones de internamiento de personas que tenían autorizada la permanencia por decisión judicial en otros países del Espacio Schengen, como Francia, y sin embargo al entrar en España por el nordeste fueron detenidas por ingreso irregular y trasladadas a este CIE para proceder a su expulsión. Ante la falta de intérpretes, no pudieron explicar que sufrían una situación manifiestamente irregular. Y un año más diferentes organizaciones y plataformas sociales denunciaron otras vulneraciones de derechos fundamentales y malas condiciones. En octubre fue cerrado de manera temporal por la decisión del Ministerio del Interior de realizar obras de mejora de sus instalaciones, por lo que las personas internadas fueron trasladadas a otros centros similares.

En lo que respecta al CIE de Madrid, en los últimos años la Fiscalía Especial de Extranjería y el Defensor del Pueblo han realizado diferentes visitas con el objetivo de verificar la situación en que se encuentran las personas internadas y si se han implementado las recomendaciones y mejoras propuestas después de las visitas anteriores y de las denuncias formuladas. Pese a ello, numerosas entidades y ONG han denunciado la vulneración de los derechos de las personas recluidas y las deplorables condiciones en que subsisten. Existe un convenio firmado con el Colegio de Abogados por el que se habilita un espacio donde el Servicio de Orientación Jurídica atiende unas determinadas horas tres días por semana, pero se han observado problemas en su funcionamiento ya que no todas las solicitudes de cita previa que se realizan a través del buzón habilitado llegan finalmente a este Servicio, porque los funcionarios de la Policía Nacional y los servicios sociales hacen una selección previa de las personas internas que pueden acceder al mismo, en lugar de dejar que sean los abogados quienes gestionen estas solicitudes y establezcan las prioridades.

El CIE de El Matorral, en Fuerteventura, lleva prácticamente cerrado desde 2012. En el de Barranco Seco, en la isla de Gran Canaria, CEAR presta asistencia jurídica en las solicitudes de asilo que se formalizan desde hace varios años. En

2015, se presentaron 16, de las que solo dos fueron admitidas a trámite. En 2014, se registraron 27, al igual que en 2013. El 31 de julio de 2015 el Juzgado de Instrucción nº 8 de Las Palmas de Gran Canaria dictó un importante auto que declaró que la estructura organizativa del CIE de Barranco Seco incumplía la normativa vigente, ya que únicamente se habían adoptado sus previsiones en lo que respecta al personal policial⁶. Por tanto, señaló que los órganos competentes dependientes del Ministerio del Interior, específicamente la Dirección General de la Policía, debían proceder a su cumplimiento: nombrar a un administrador conforme al artículo 12 del Real Decreto 162/2014, dotar al centro de personal médico perteneciente a la Administración General del Estado; garantizar la existencia de los servicios de asistencia social y cultural, atendidos por trabajadores sociales, constituir debidamente la junta de coordinación y alcanzar acuerdos de colaboración con el Colegio de Abogados para establecer las condiciones de funcionamiento del servicio de asistencia jurídica y poner en funcionamiento el sistema de acreditaciones para las ONG.

Por todo ello, este juzgado acordó requerir al director del CIE a fin de que el “Boletín informativo de derechos y obligaciones” y las “Normas de régimen interior” se adecuaran a la mayor brevedad, tanto en su letra como en la práctica, a las consideraciones y previsiones específicas, en cumplimiento de la normativa vigente y las resoluciones judiciales dictadas por este mismo juzgado. El auto también instó a corregir la vulneración, la limitación o la falta de garantías para el ejercicio efectivo de los derechos a la tutela judicial efectiva y a la defensa, a la información, a la asistencia sanitaria, a la intimidad personal y familiar y al secreto de las comunicaciones, a la igualdad y la no discriminación y al acceso conforme a las previsiones legales a servicios sociales y culturales.

Respecto a los CIE de Algeciras y Murcia, CEAR carece de información sobre el número de solicitudes de asilo que se formalizaron. Un informe elaborado por las universidades de Barcelona, Valladolid, Valencia y Pontificia de Comillas para la ONG Pueblos Unidos y el Servicio Jesuita a Migrantes en junio de 2015 relata algunas de las deficiencias que apreciaron en estos centros⁷.

En cuanto al CIE de Murcia, señaló la ausencia de celdas separadas y la falta de inodoros en las mismas, así como la falta de asistencia psicológica, psiquiátrica y bucodental, aunque sí hay asistencia médica general. También carece de protocolos de actuación ante enfermedades infecciosas y de programas de reha-

6 Véase el auto en este enlace del periódico *Diagonal*:
https://issuu.com/periodicodiagonal/docs/auto_cie_2015

7 Véase este informe en este enlace:
http://www.confer.es/180/activos/texto/wcnfr.pdf_4505-3C9TolhXdBgowVMx.pdf

bilitación de personas drogodependientes. Asimismo, constató dificultades para expresar las quejas de las personas internas, un trato humillante en los registros, limitaciones del uso del patio exterior por razones ajenas al comportamiento de las personas internas o existencia de videocámaras y práctica de grabaciones en zonas comunes, pero no en celdas y aseos. A raíz de este documento, diferentes organizaciones sociales y partidos políticos solicitaron una comisión especial para el seguimiento y la evaluación de este CIE.

Y sobre el CIE de Algeciras (Cádiz), que se asienta en la antigua prisión de La Piñera, este informe de las universidades de Barcelona, Valladolid, Valencia y Pontificia de Comillas refirió que sus instalaciones están deterioradas y requieren una reforma profunda y estructural. Las habitaciones son las anteriores celdas, que tienen un mecanismo de cierre manual y rejas. No existen módulos que separen a las personas que están pendientes de la expulsión de España por la comisión de faltas administrativas de las personas condenadas por infracciones del Código Penal, que suponen más de la mitad del total de la población interna. Hay una carencia absoluta de material y de equipamiento lúdico y deportivo. Son frecuentes las quejas sobre la calidad de los alimentos. No existen espacios específicos para el culto religioso. Falta una asistencia sanitaria general permanente y también la especializada (psicológica, psiquiátrica y bucodental). No se realizan analíticas destinadas a detectar el consumo de sustancias tóxicas o la existencia de enfermedades contagiosas. El idioma sigue siendo un obstáculo para la comunicación fluida entre el personal sanitario y las personas internas. Los servicios sociales son prácticamente inexistentes. Aunque existe un espacio habilitado, hay dificultades para la comunicación con los abogados. No existe rigor en la identificación de los menores internados. Tampoco se adoptan medidas especiales para el caso de mujeres embarazadas o internos de avanzada edad. Las personas internas no pueden recibir llamadas telefónicas desde el exterior y no existen cámaras en determinados puntos del CIE, como el interior de las habitaciones, los baños y la zona de registro.

El siguiente testimonio ejemplifica muy bien la importancia que tiene para las personas internas en los CIE contar con asesoramiento jurídico y refleja qué supone muchas veces la devolución al país de origen. En agosto de 2014, un joven argelino llegó a la costa de Almería junto a otras dieciocho personas en una embarcación que partió de su país. Fue trasladado por la Policía Nacional al CIE de Valencia, donde estuvo interno durante 47 días. "Solicité protección internacional por la persecución que había sufrido debido a mi orientación sexual, pero mi

solicitud fue denegada y fui expulsado a Argelia. Antes denuncié que tres policías del CIE nos habían agredido a otros internos y a mí”.

Al llegar a Ghaaouet empezó un verdadero suplicio. Agentes de la policía argelina les esperaban en la comisaría del puerto y, después de ser atendidos por un médico y un psicólogo, les trasladaron a otro recinto policial, donde les advirtieron de que serían juzgados y podían ser condenados a seis meses de prisión y una multa. “Cuando llegamos a la comisaría comenzaron a cachearnos, nos desnudaron, nos tomaron fotografías y nos interrogaron. Estábamos sentados en una sala cuando entró el inspector y preguntó: ‘¿Dónde está el maricón?’. Entonces todos empezaron a preguntarse a quién se refería. Los policías habían registrado mi bolsa de viaje y habían visto entre mis papeles la resolución de denegación de asilo en España”. “Me humillaron, me dijeron de todo, hicieron que pensase que ya no era una persona, sino un animal”.

Por la noche, fue encerrado en un calabozo, solo. Volvió a ser insultado, maltratado y vejado con extrema violencia física y verbal. Dos días después pudo escapar y huir de la ciudad escondido en un camión. Después de diversas peripecias, logró llegar a Orán, donde en noviembre de 2014 pudo embarcarse de nuevo hacia Almería. “De ninguna manera podía quedarme en Argelia porque, si la policía volvía a cogerme, me podrían matar o violar de nuevo, me tratarían incluso peor de lo que habían hecho antes por ser homosexual y haber escapado”.

En España fue detenido y conducido de nuevo al CIE de Valencia. “Estaba muy asustado porque, si me devolvían otra vez a Argelia, mi vida correría peligro. Asesorado por un abogado de CEAR en Valencia solicité asilo de nuevo y esta vez admitieron a trámite mi solicitud y pude salir del CIE”. Después de más de un año, finalmente le llamaron para una segunda entrevista en Madrid y en 2016 ha obtenido el estatuto de refugiado.

3.4. DESCENDE LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS.

Durante 2015, y según los datos de Eurostat, 1.020 personas obtuvieron protección internacional en España. Sin embargo, a pesar de ser el año con el mayor número de solicitantes registrado, el porcentaje de reconocimiento otorgado por el Gobierno disminuyó de manera notoria en relación con 2014. También se resolvieron menos expedientes, 3.240 por 3.614. De las 3.240 personas cuya petición se dilucidó a lo largo de 2015, 220 obtuvieron el estatuto de refugiado (6,79%), frente a las 384 de 2014 (el 10,62%). En relación con la protección sub-

sidiaria, en 2015 la lograron 800 personas (el 24,69%), frente a las 1.199 de 2014 (el 33,17% del total). No se concedió la residencia por razones humanitarias a ninguna de las 2.220 personas a quienes se denegó la protección internacional, un mecanismo previsto en el artículo 37 b) de la Ley de Asilo. En 2014, solo dos personas la obtuvieron. Por tanto, aumentó el porcentaje de personas que vio rechazada la protección internacional: el 68,52%, frente al 56,14% de 2014 (2.029 personas).

Y estas cifras y estos porcentajes están influidos, además, por las resoluciones por encima de la media favorables a una parte de las peticiones de las personas originarias de Siria. A juicio de CEAR, idéntico tratamiento, también en cuanto a la agilización de la tramitación de las solicitudes, merecen los expedientes de personas procedentes de países como Ucrania o Malí, actualmente paralizados.

Precisamente, otro déficit importante es el ínfimo reconocimiento de la protección internacional a las personas procedentes de África, a pesar de los conflictos y las violaciones de los derechos humanos que golpean vastas regiones del continente. Singularmente, llama la atención la falta de sensibilidad de las autoridades españolas hacia la violencia contra las mujeres en varios de estos países.

Fue el caso de Amina, una mujer originaria de Guinea, quien con apenas 5 años sufrió la ablación genital, una experiencia que recuerda como terrible, con fuertes dolores y constantes hemorragias que, además, le supuso contraer la hepatitis B. "Había mucha sangre y lo hicieron con un cuchillo...". Cuando tenía 12 años, fue obligada a contraer matrimonio forzoso con un hombre de 60 que ya tenía tres esposas. Padece constantes y brutales palizas y vejaciones de todo tipo, tanto por parte de su esposo como del resto de la familia. Con 14 años dio a luz a su primera hija. Cuando su marido y su familia decidieron practicar a sus hijas la ablación genital, decidió huir. "No podía permitir que pasaran por lo mismo que yo y que tuvieran un matrimonio como el mío". Empezó la búsqueda de un lugar seguro donde sus hijas y ellas pudieran vivir con dignidad y sin violencia. Llegó a España y formalizó su solicitud de protección internacional en agosto del año 2014. Su expediente aún está pendiente de resolución. En 2015, los países africanos cuyos nacionales lograron un mayor índice de protección internacional en España fueron Somalia y Eritrea.

En relación con el estatuto de apátrida, 1.151 personas lo solicitaron el pasado año, frente a las 1.334 de 2014. De ellas, 1.082 fueron saharauis. La OAR siguió resolviendo estas peticiones con un criterio favorable, de conformidad con los criterios definidos por el Tribunal Supremo: que se trate de personas que pro-

cedan de los campamentos de Tinduf, en el desierto argelino, que dispongan de un pasaporte "de cortesía" expedido por este país y de un certificado de la Misión de Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental (Minurso) bien de sus padres o propio si ya era mayor de edad cuando realizó el censo. Además, la OAR también exige la documentación que acredite que la persona solicitante ingresó de manera legal en el territorio español, incluso a quienes entraron hace muchos años con un pasaporte colectivo cuando eran menores de edad. Pero, como ha establecido la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en varias sentencias, la carencia de esta documentación no debiera suponer la denegación del estatuto de apátrida.

Por último, aunque la OAR ha asignado personal específico de refuerzo para impulsar la instrucción de estos expedientes, ha sido insuficiente dado el elevado volumen de solicitudes pendientes de resolución.

CAPÍTULO 4

LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN

El primer epígrafe de este capítulo examina cómo actuó el Gobierno ante los compromisos de acogida de personas refugiadas que adquirió a lo largo de 2015 con sus socios de la Unión Europea, ya comentados en el capítulo 2. Hasta el cierre de este Informe, tan solo 105 personas habían llegado a España en el marco de los compromisos de reubicación, 18 a finales de 2015 y 87 en la segunda quincena de mayo de 2016, en este caso como parte del grupo de 586 personas refugiadas que el Gobierno ha anunciado que llegarán antes del próximo mes de agosto a través de la reubicación y el reasentamiento.

Mucho más significativas fueron, como se relata en el segundo epígrafe, las múltiples iniciativas propuestas por gobiernos autonómicos y locales a partir de septiembre de 2015, bajo el impacto de la publicación de la fotografía del niño Aylan Kurdi, y su abierta disposición a colaborar con la acogida e integración de las miles de personas refugiadas que el Gobierno central se ha comprometido a acoger en España.

El tercer epígrafe subraya la importancia de la inserción laboral de las personas refugiadas para poder conquistar la autonomía plena en el medio plazo. En este sentido, además de las obligaciones que la legislación de asilo impone a las administraciones públicas, es importante también que las organizaciones sociales colaboren con las empresas para facilitar estos procesos.

4.1. LA ACOGIDA DE LAS PRIMERAS PERSONAS REUBICADAS.

El notable incremento de la llegada de personas refugiadas a las fronteras de la Unión Europea y de pérdida de vidas a las puertas del continente despertó una reacción ciudadana y mediática inédita que cuestionó las políticas migratorias europeas y obligó a los gobiernos a adoptar compromisos en materia de acogida. La publicación de la fotografía de Aylan Kurdi el 3 de septiembre fue determinante, como se analiza en el capítulo 5.

Previamente, en julio, ante la presión de la opinión pública y la sociedad civil, los estados ya alcanzaron un primer acuerdo a través del Consejo Europeo que suspendió la aplicación del Reglamento de Dublín, que determina el estado miembro responsable del estudio de la solicitud de asilo, para posibilitar la reubicación de un número tasado de solicitantes de protección internacional desde Grecia, Italia y Hungría en otros países. Como se ha explicado en el capítulo 2, en dicho acuerdo se recogió una cifra de personas para acoger entre todos los estados miembros que ascendía a 40.000, de las que España se comprometió a acoger a 1.300. Asimismo, estableció una cuota de 22.504 personas refugiadas que serían reasentadas desde países extracomunitarios, de las que España recibiría a 1.449. Estas medidas se llevarían a cabo en el plazo de dos años.

La fotografía de Aylan estremeció las conciencias y el 9 de septiembre, apenas seis días después de su publicación, el Consejo Europeo acordó ampliar a 120.000 las personas refugiadas que reubicaría desde Grecia e Italia, de las que España acogería a 14.931. Por tanto, desde septiembre de 2015, y mediante un procedimiento regulado en los acuerdos adoptados, existe el firme compromiso de los estados europeos de acoger a una parte de las cientos de miles de personas refugiadas que están llamando a las puertas de Europa.

Según el mecanismo de reubicación establecido, se puso en marcha un sistema de apoyo a Grecia e Italia para la identificación, entrevista y determinación de las personas susceptibles de ser trasladadas (existen limitaciones por países de procedencia) a través de los denominados *hotspot*. Así, el 9 de octubre llegaron a Suecia las primeras 19 personas desde Italia.

Con el fin de afrontar la saturación del sistema de acogida y acoger a solicitantes que ya se encontraban en España, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social amplió en agosto de 2015 los fondos dedicados a la acogida de las personas refugiadas para que las entidades que desarrollan los programas de intervención, CEAR entre ellas, pudieran incrementar el número de plazas de acogida del sis-

tema de las 1.000 que había entonces a 2.500 en junio de 2016.

Después de recibir diferentes informaciones acerca del primer grupo "pilotado" de personas que llegarían reubicadas, a finales de octubre este Ministerio, a través de la Dirección General de Migraciones, se puso en contacto con CEAR y el resto de entidades y con los Centros de Acogida a Refugiados (CAR) para informar de la inminente llegada y acogida de un grupo de diecinueve personas eritreas y sirias procedentes de Italia. El 8 de noviembre llegaron al aeropuerto de Madrid solo once personas eritreas y una siria, ante la negativa de siete de ellas a tener España como destino. Tres de ellas fueron acogidas por CEAR en Bilbao.

Tras su llegada, fueron trasladadas de inmediato a distintos centros de acogida gestionados por diferentes organizaciones no gubernamentales en Madrid, Valladolid, Logroño y Bilbao. La persona originaria de Siria fue acogida en un CAR y cuenta actualmente con la asistencia jurídica de CEAR. Llegaron muy cansadas y desorientadas y en el mismo aeropuerto hubo que realizar una primera intervención por parte de los profesionales encaminada a la contención e información de la situación. Una vez que se instalaron en los centros de destino, iniciaron un proceso de incorporación al lugar de acogida que estará apoyado durante los primeros dieciocho o veinticuatro meses por la entidad de referencia en el marco del programa de acogida a personas refugiadas. Los primeros seis o nueve meses residirán en un dispositivo de acogida, donde tendrán cubiertas todas sus necesidades básicas y recibirán acompañamiento profesional de carácter sanitario, social, psicológico, laboral y jurídico. Entre los seis y once meses siguientes vivirán en viviendas independientes con la cobertura de necesidades básicas a través de prestaciones económicas y seguimiento profesional y en los seis o cuatro últimos meses continuarán con el apoyo profesional y la cobertura de algún gasto de carácter puntual.

En el caso de los tres eritreos que llegaron a un piso de CEAR en Bilbao, su grado de autonomía era escaso. Son personas con muchas dificultades de comunicación (solo conocían su idioma materno, el tigrinya), con un alto desconocimiento del funcionamiento de una gran ciudad. A pesar de estas dificultades, al cierre de este Informe su grado de autonomía ha mejorado mucho, se han incorporado a clases de castellano, están siguiendo un itinerario de inserción laboral y son capaces de manejarse en Bilbao sin dificultades.

En diciembre, de nuevo el Ministerio se puso en contacto con CEAR porque seis de las siete personas que no quisieron viajar en noviembre iban a ser finalmente reubicadas en España y, en concreto, en el centro de acogida que esta or-

ganización gestiona en la localidad madrileña de Getafe. Así, el 23 de diciembre llegaron al aeropuerto de Madrid cuatro hombres y dos mujeres. Este segundo grupo estaba un poco más orientado, aunque su estado de salud era peor que el de las personas que llegaron en el primer grupo. Los primeros días de estancia en el centro sirvieron para realizar revisiones sanitarias completas y rebajar los niveles de estrés con que llegaban tras un duro y largo viaje. Después se inició su proceso de incorporación a la sociedad de acogida y están mejorando día a día su grado de autonomía.

Al cierre de este Informe, a fecha de 30 de mayo de 2016, llegaron a España 87 personas más, como primera parte de un grupo de 586 personas refugiadas que el Gobierno ha anunciado que acogerá antes del próximo mes de agosto a través de la reubicación y el reasentamiento. Estas 87 personas refugiadas procedían de Grecia e Italia, eran de nacionalidad siria, iraquí, eritrea y centroafricana y fueron repartidas por las provincias de Barcelona, Zaragoza, Sevilla, Álava, Asturias, Baleares, Guadalajara, Guipúzcoa, Madrid y Valladolid.

En definitiva, hasta el 30 de mayo de 2016 España ha recibido a solo 105 personas de las 9.323¹ a las que se comprometió acoger a través de la reubicación en los acuerdos de junio y septiembre de 2015 y aún no había reasentado a ninguna de las 1.449 que aceptó.

Esta realidad se ajusta a la situación general, ya que en estas mismas fechas los países de la UE solo habían reubicado a 1.716 de las 180.000 personas comprometidas: 674 desde Italia y 1.044 desde Grecia².

4.2. LA RESPUESTA DE LAS ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS Y LOCALES.

Las competencias en materia de asilo, protección internacional y reasentamiento de personas refugiadas corresponden en exclusiva al Estado. Desde 1984, el Gobierno central subvenciona los programas de acogida e integración, que hoy recaen en el Ministerio de Empleo y Seguridad Social. En su artículo 30, la Ley de Asilo señala que "se proporcionará a las personas solicitantes de protección internacional, siempre que carezcan de recursos económicos, los servicios sociales y de acogida necesarios con la finalidad de asegurar la satisfacción de sus nece-

1 Al total de compromiso asumido por España habría que sumar la parte de Hungría que aún está por distribuir y que por tanto en el momento actual no se puede incluir.

2 Fuente: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf

sidades básicas”. El artículo 31 establece que la acogida se realizará, principalmente, “a través de los centros propios del Ministerio competente y de aquellos que sean subvencionados a organizaciones no gubernamentales”, con las que el Estado mantiene una posición coordinadora de las actuaciones, salvo en lo relativo a las personas menores, ya que la competencia sobre este colectivo recae en las comunidades autónomas.

Su implicación se circunscribe a los ámbitos en que tienen las competencias: además de menores, sanidad, educación y servicios sociales. Ante la movilización ciudadana en demanda de una acogida solidaria para las personas refugiadas que huían principalmente de la guerra en Siria, diferentes comunidades autónomas y ayuntamientos promovieron propuestas de acogida, impulsaron oficinas de atención a estas personas, aprobaron mociones para declararse como ciudades de asilo, abrieron espacios para canalizar las donaciones de todo tipo (préstamo de pisos de particulares, acogida en el domicilio, mantas, ropa), organizaron el ofrecimiento de personas voluntarias... La mayoría de las medidas especiales programadas, presupuestadas, desarrolladas y articuladas en políticas sociales por las diferentes comunidades autónomas están en una fase inicial y se han visto afectadas por la lentitud del Gobierno en el cumplimiento de su compromiso de recepción de cuotas de personas refugiadas.

En las páginas siguientes se describen los planes de atención diseñados por las comunidades autónomas y ciudades donde CEAR tiene presencia.

COMUNIDAD DE MADRID

La Comunidad de Madrid anunció en septiembre la puesta en marcha “inmediata” de su Plan de Atención Integral a los Refugiados, que aspiraba a desarrollar en coordinación con el Gobierno central y la Unión Europea. Contempla una batería de medidas para responder a una situación excepcional, como la creación de una oficina de atención y la cesión temporal al Estado de espacios públicos no utilizados para la acogida. También prevé poner a disposición los ocho Centros de Participación e Integración (CEPI) para ofrecer una atención integral en materia jurídica, búsqueda activa de empleo, itinerarios formativos, atención psicosocial, actividades culturales, mediación comunitaria y alojamiento para personas en especial situación de vulnerabilidad. Asimismo, contemplaba dar especial importancia a estas personas en la convocatoria de subvenciones de servicios sociales, aumentar los recursos dedicados a las organizaciones no gubernamentales

especializadas y reforzar los programas de aprendizaje del español. En cuanto a la participación ciudadana, se coordinará a través del programa de voluntariado de la Comunidad.

Por su parte, el Ayuntamiento de Madrid se unió a la Red de Ciudades Refugio y aprobó un presupuesto de diez millones de euros para ayudar a las personas refugiadas. Otros gobiernos locales, como los de Getafe, Arganda del Rey, Fuenlabrada o Torrejón de Ardoz, también han propuesto medidas solidarias con las personas refugiadas.

EUSKADI

El Sistema Vasco de Servicios Sociales se rige por la Ley 12/2008 de 5 de diciembre, que establece que el acceso a los mismos debería ser un derecho subjetivo de toda la ciudadanía de la comunidad autónoma. Pero la ley no ha tenido su desarrollo reglamentario hasta 2015, entre otras razones por la complejidad y profundidad del cambio que supone su puesta en marcha. En cuanto a la atención a las personas refugiadas, hasta el momento no ha habido ningún planteamiento de trabajo específico con ellas, si bien el pasado año las instituciones ya empezaron a mostrar interés y a proponer medidas adaptadas a sus necesidades.

En Euskadi, las personas solicitantes de asilo reciben una atención normalizada por parte de los sistemas de protección, aunque esto no supone que puedan acceder a la plenitud de los servicios porque no siempre cumplen los requisitos. La mayor exclusión radica en los ámbitos de la diversidad funcional, la dependencia y la vivienda puesto que suelen quedar excluidas por el tipo de autorización administrativa que tienen o por el tiempo de estancia en la comunidad autónoma.

A raíz de la situación de emergencia de las personas refugiadas acontecida en 2015, se crearon varios grupos de trabajo tanto desde el Gobierno vasco, como desde las diputaciones forales y ayuntamientos, al tiempo que se recibió una ingente cantidad de solicitudes de formación, tanto de dispositivos públicos como privados, en materia de atención social, vivienda, educación... En estos grupos de trabajo se ha tratado de dar una mirada específica a la situación de las personas refugiadas y preparar la acogida para las personas reubicadas y reasentadas que España se ha comprometido a acoger. Pero su labor está siendo, al menos, tan lenta como la disposición del Gobierno central a cumplir lo asumido. No obstante, desde mediados de 2015 el aumento de solicitantes de asilo fue notable y el papel de CEAR-Euskadi muy relevante en el diseño de los dispositivos que las

administraciones públicas quieren poner en marcha para dar la cobertura necesaria y facilitar su acceso al sistema público.

CATALUÑA

En primer lugar, cabe recordar la positiva iniciativa del Departamento de Salud de la Generalitat de incluir a las personas refugiadas entre los colectivos de personas beneficiarias de atención sanitaria universal a raíz de los cambios producidos por la aplicación del Real Decreto 1192/2012 del 3 de agosto del 2012. También es importante destacar que el 28 de enero de 2014 el Parlamento autonómico aprobó el Plan de Protección Internacional en Cataluña, elaborado por un grupo de trabajo, en el marco de la Mesa de Ciudadanía e Inmigración, formado por las entidades expertas en este ámbito, con la colaboración de la Dirección General para la Inmigración de la Generalitat y el Ayuntamiento de Barcelona. Dentro del espacio competencial que Cataluña tiene en esta materia, los objetivos del Plan son aglutinar, coordinar e impulsar toda la acción solidaria. Después de su aprobación, en junio de 2014 se constituyó la red Asil.cat³ con el objetivo de avanzar hacia el desarrollo de las medidas que contiene.

En un primer momento, la financiación del Plan fue totalmente insuficiente, ya que recibió seiscientos euros en 2014. En 2015, pasó a cien mil, una partida presupuestaria que, en principio, se mantendrá en 2016. Aun así, desde septiembre de 2015 la Generalitat está liderando el Comité Operativo de Acogida a las Personas Refugiadas en Cataluña⁴, el organismo encargado de centralizar todas las gestiones realizadas por los diversos departamentos del gobierno autonómico, los gobiernos locales y las diversas entidades sociales, así como de establecer los protocolos de atención al colectivo y la coordinación con el Gobierno central.

También se están desarrollando iniciativas a escala local, entre las que des-

3 Asil.cat es una red formada por siete entidades catalanas que trabajan desde hace años por los derechos de las personas refugiadas desde diversas miradas y actuando en diferentes ámbitos y que decidieron unir esfuerzos en aras de favorecer la integración de las personas refugiadas (www.asil.cat). Estas entidades son Accem, la Asociación Catalana para la Integración de Homosexuales, Bisexuales y Transexuales Inmigrantes (ACATHI), la Comisión Catalana de Ayuda al Refugiado (entidad asociada a CEAR), la Fundación ACSAR, el PEN Català y Sicarcat-Adoratrices. También participan el Comité Catalán de ACNUR y Cruz Roja-Cataluña, en calidad de observadores.

4 Para más información, véase: <http://web.gencat.cat/ca/actualitat/detall/Acollida-de-refugiats-a-Catalunya>

tacan “Ciutat Refugi”⁵ del Ayuntamiento de Barcelona y #monlocalrefugi⁶, del Fondo Catalán de Cooperación, un organismo formado por ayuntamientos y otras entidades del ámbito local. “Ciutat Refugi” tiene como objetivo preparar a Barcelona para planificar, acoger, asistir y proveer de los servicios necesarios al municipio en la acogida de las personas refugiadas, coordinar las diferentes iniciativas que se realizan al respecto y trabajar para que el conjunto de la ciudadanía tenga un papel protagonista en la acogida. De manera paralela, la iniciativa del Fondo Catalán de Cooperación pretende coordinar y asesorar a los municipios.

PAÍS VALENCIANO

El 25 de septiembre de 2015, el Ayuntamiento de Valencia aprobó la declaración de Valencia como Ciudad Refugio. Además, la colaboración y la participación de la ciudadanía, que ofreció sus recursos personales y materiales para contribuir a la acogida de personas refugiadas, indujo al Ayuntamiento a crear herramientas como València Ciutat Refugi⁷.

Por parte del Gobierno autonómico, su vicepresidenta acusó abiertamente al Gobierno central de pasividad e ineficacia en el cumplimiento de los compromisos alcanzados en la Unión Europea. Se elaboró un protocolo de atención a las personas que soliciten asilo, con la creación de una red de ciudades de acogida, que ha permitido disponer de pisos, habitaciones en domicilios particulares y plazas en albergues. Además, la vicepresidenta valenciana certificó la disponibilidad de 652.000 euros del programa presupuestario de integración de la inmigración.

Al mismo tiempo, se creó una comisión mixta con entidades y organizaciones no gubernamentales especializadas para definir estrategias en el Plan de Respuesta Urgente y de Emergencia elaborado por el gobierno autonómico, que coordina todas las acciones y políticas públicas de atención a las personas demandantes de asilo y refugiadas en la Comunidad Valenciana. No obstante, estas medidas se diseñaron y aprobaron, pero no se han podido poner en marcha debido a la lentitud en el cumplimiento de los compromisos de reubicación adoptados por el Gobierno central.

⁵ Para más información, véase: http://premsa.bcn.cat/wp-content/uploads/2015/09/MESURA-DE-GOVERN_Deefinal.pdf

⁶ Para más información, véase: <http://monlocalrefugiats.weebly.com/>

⁷ Véase la página <http://valenciaciudadrefugio.org/>

ANDALUCÍA

El gobierno autonómico acordó reforzar los convenios con entidades y organizaciones no gubernamentales que atienden a las personas refugiadas y ha solicitado al Gobierno central que convoque a las comunidades autónomas para abordar de manera conjunta la acogida y elaborar un protocolo de colaboración y funcionamiento. Ayuntamientos como los de Córdoba, El Coronil, Huelva, Lebrija, Málaga, Marbella, Sevilla o Torremolinos forman parte de la Red de Ciudades Refugio.

CANARIAS

La Consejería de Políticas Sociales y Vivienda anunció en septiembre la creación, a propuesta de CEAR-Canarias y para complementar al Foro Canario de la Inmigración, de la Comisión Permanente de Ayuda al Refugiado, integrada por las organizaciones sociales con mayor experiencia en la materia, la Delegación del Gobierno, la Federación Canaria de Municipios, la Federación Canaria de Islas y el Gobierno autonómico. Canarias manifestó su voluntad de acoger a personas refugiadas, así como la necesidad de que el Gobierno central incremente el cupo comprometido y lidere una política común de acogida. Algunos de sus representantes políticos afirmaron que es una de las comunidades “mejor preparadas” para hacer frente al drama humanitario de los personas refugiadas por la experiencia previa con la inmigración irregular.

4.3. LA INSERCIÓN LABORAL Y LA COLABORACIÓN DE LAS EMPRESAS.

Las administraciones públicas tienen la obligación de hacer frente a las situaciones de segmentación y precariedad laboral que aumentan el riesgo de pobreza y exclusión social, de eliminar todos los impedimentos para asegurar un mercado de trabajo inclusivo que consolide unas condiciones laborales dignas, de calidad e igualitarias para las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional. A la espera de que esto ocurra, desde el tejido social nos parece imprescindible trabajar de manera conjunta con las empresas, ya que, junto con las administraciones públicas, son los principales agentes generadores de puestos de trabajo.

LAS FORMAS DE COLABORACIÓN CON LAS EMPRESAS

El acceso de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional a los derechos y la integración social depende, en gran parte, del acceso al mercado de trabajo y de la garantía de unas condiciones laborales dignas. Pero este objetivo, difícil ya de por sí para la población autóctona después de casi una década de profunda crisis económica, es más complicado aún para este colectivo. La contratación obligada a tiempo parcial, la temporalidad y la reducción salarial afectan aún más a estas personas. En este escenario, las iniciativas más exitosas son aquellas que desarrollan su intervención en dos áreas paralelas y complementarias. Por una parte, el trabajo directo con las personas a través de itinerarios personalizados de inserción (labor principal del Área de Formación y Empleo de CEAR). Por otra, el desarrollo de acciones con el entorno que contribuyen a minimizar esos elementos exógenos que frenan su inclusión social, fundamentalmente con el mundo empresarial.

Afortunadamente, cada vez son más las empresas que adquieren un mayor compromiso con las personas más desfavorecidas y asumen también su responsabilidad social en la construcción de sociedades más cohesionadas y justas en colaboración con entidades sociales como es el caso de CEAR. Las actividades desarrolladas y plasmadas en diferentes documentos de colaboración entre ambas partes (las empresas y CEAR) han girado en torno a un conjunto de líneas estratégicas.

LA INTERMEDIACIÓN LABORAL CON EMPRESAS: LA CLAVE DE LA INSERCIÓN

La intermediación laboral en CEAR siempre ha tenido como objetivo enlazar a las personas refugiadas solicitantes de empleo con puestos laborales, es decir, conjugar la demanda y la oferta laboral a través de una gestión ágil, rápida y de calidad. Para ello, se ha compuesto de un conjunto de actuaciones en las que ha habido que trabajar al mismo tiempo acciones con las personas interesadas, con las instituciones públicas de los ámbitos geográficos donde residen y con el mundo empresarial en general.

De este modo, hemos formado a las personas para el acceso a un empleo a través de tutorías individualizadas y labores de asesoramiento en las que, entre

otras cosas, hemos ayudado a determinar el perfil profesional más adecuado a la experiencia, a destacar las habilidades y aptitudes de cada persona, a preparar de manera conjunta el currículum y a diseñar los objetivos o pasos a corto y medio plazo en la búsqueda activa de empleo, a acompañar a las personas para afrontar diariamente el reto de buscar trabajo dotándoles de herramientas para gestionar su tiempo, a analizar las ofertas del mercado laboral para ver posibilidades y ajustar expectativas. Hemos formado sobre la cultura laboral en España y en Europa e informado sobre la legislación laboral. Cuando se ha valorado necesario, hemos planificado y financiado vías de formación que mejorasen la capacitación de cada persona. También hemos facilitado el contacto con los empleadores y empleadoras y preparado para abordar la entrevista de trabajo y sus inicios laborales. Además, mediante talleres grupales hemos reforzado las sesiones individuales, abordando aspectos como las habilidades sociolaborales, el idioma, el inglés como segunda lengua para mejorar la empleabilidad, la alfabetización informática y las nuevas tecnologías para la búsqueda de empleo. De este modo, se ha creado un cauce de encuentro grupal para el intercambio de información laboral entre las personas asistentes.

Por otra parte, el Servicio de Intermediación Laboral también ha contribuido al proceso de integración de estas personas en sus entornos de referencia, los cercanos a su domicilio, en coordinación con los recursos públicos o privados de empleo, desde donde se realiza un trabajo de inserción en las empresas locales y con las asociaciones empresariales de la zona y donde se accede a información sobre lanzaderas de empleo⁸, espacios de *coworking*, formación u ofertas.

Una oportunidad importante para las personas refugiadas jóvenes es el Sistema de Garantía Juvenil⁹, una iniciativa europea que en el caso de España se enmarca en la Estrategia de Emprendimiento Joven aprobada en febrero de 2013 por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Sin embargo, por circunstancias administrativas solo han accedido a dicho programa las personas jóvenes que ya tenían concedido el estatuto de refugiado, pero no las solicitantes de protección internacional, puesto que carecían de lo que comúnmente se denomina “número TIE”. Destacamos el caso de un joven ucraniano residente en un municipio madrileño, licenciado superior y con experiencia laboral acreditada y con el requisito en España de homologar su título para trabajar en su especialidad que, tras haber sido elegido junto con otros treinta en su localidad, quedó finalmente

8 <http://www.lanzaderasdeempleo.es/>

9 <http://www.empleo.gob.es/es/garantiajuvenil/queesGJ.html>

excluido de este programa que le abría puertas de la contratación porque al ir a realizar su inscripción la Agente de Desarrollo Local, con quien nos coordinábamos, no pudo hacerlo porque el sistema informático se lo impidió. Este joven, que ha tenido que asumir la ruptura de un proyecto vital sólidamente encauzado en su país de origen, ha visto cómo no puede rehacerlo ante la acumulación de obstáculos en España.

Como núcleo importante del Servicio de Intermediación Laboral destacamos su bolsa de empleo, a través de la Agencia de Colocación, una vía específica para que las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional puedan acceder a la contratación de las empresas a través de un servicio fiable, de calidad y gratuito. El Servicio de Intermediación Laboral se ha encargado de mantener actualizados los currículos de las personas, recibir o acceder a la información sobre puestos de trabajo vacantes y de realizar labores de ajuste entre unos y otros. El objetivo de la bolsa de empleo ha sido actualizar y acceder al mayor número posible de ofertas a través de diferentes canales informáticos, del trabajo en red con otras entidades y del contacto constante y directo con empresas fidelizadas con las que habitualmente trabajamos, así como nuevas empresas que se han adherido a través de un trabajo de prospección constante.

El trabajo diario de atenciones personalizadas, actualización y revisión de currículo nos ha permitido aportar respuestas rápidas a las vacantes, con la selección de las personas más apropiadas al perfil demandado. Además, hemos realizado un seguimiento del proceso de selección (información de la oferta y de la empresa, preparación de entrevistas y pruebas, acuerdo del envío de las personas candidatas, solicitud de realimentación por parte de la empresa). Hemos asesorado en cuestiones relativas a la contratación derivadas de su condición administrativa y sobre bonificaciones a la contratación, velando porque el proceso de selección se desarrollase mediante prácticas responsables. Hemos mediado sobre incidencias que han podido surgir en torno al puesto de trabajo desde el conocimiento de la empresa y de la trayectoria de las personas seleccionadas. Finalmente, si la persona ha sido seleccionada, hemos realizado un seguimiento de su desempeño en el puesto de trabajo durante un tiempo prudencial y hasta que se ha asegurado su inserción.

Desde el Servicio de Intermediación Laboral hemos evaluado diferentes aspectos de nuestra actuación: en qué medida hemos mejorado las aptitudes, las competencias y las habilidades de los trabajadores y las trabajadoras; cómo hemos conseguido que descubran vías de acceso a las ofertas laborales; cómo des-

de el acompañamiento hemos dotado de autonomía y, cuando ha sido necesario, empoderado a las personas. Hemos analizado si se han dado o no situaciones de discriminación o irregularidades en la contratación. Y hemos recogido los cauces que han permitido la implicación de las empresas.

Gracias a esta labor de intermediación hemos conseguido, por una parte, que las personas se adapten mejor al trabajo consiguiendo su lealtad y en definitiva mayor productividad y, por otra, la adhesión y fidelización de la empresa con el proyecto. Afortunadamente, cada vez más empresas han adquirido un mayor compromiso en la lucha contra la exclusión social y han asumido también su corresponsabilidad social en la construcción de sociedades más cohesionadas y justas, implicándose o demandando de forma creciente la implicación con las personas para las que trabajamos¹⁰.

LA FORMACIÓN: EL PASO PREVIO A LA INSERCIÓN

CEAR tiene una larga trayectoria de trabajo en intervención social con personas solicitantes de protección internacional y refugiadas. Es a partir del seguimiento de los itinerarios individualizados de inserción y de la evaluación de los resultados cuando los actores protagonistas del mismo valoran la importancia y peso de las acciones formativas, con independencia de si el resultado ha sido la inserción laboral o no.

Cuando hablamos de acciones formativas, podemos distinguir entre Talleres y/o Formación Prelaboral y Formación Ocupacional o Profesional. La primera responde a la adquisición de habilidades de carácter transversal para el empleo, tales como motivación, talleres de derechos y deberes, contextualización o mantenimiento del empleo, entre otros. La segunda se identifica con cursos formativos de determinadas familias profesionales que instruyen en un oficio concreto. En esta última es en la que nos vamos a detener y reflexionar acerca de cuestiones que se nos presentan en el día a día de nuestro trabajo.

El perfil de las personas solicitantes de protección internacional no es ni mucho menos homogéneo, tal y como se desprende de los datos estadísticos con que contamos en la entidad, pero se vislumbra un alto porcentaje de personas que posee estudios secundarios y universitarios en su país de origen y, a consecuencia de ello, una de las primeras demandas de las personas participantes en los itinerarios individualizados de inserción es la homologación de títulos. Cuan-

10 <http://www.empleo.gob.es/es/garantiajuvenil/queesCJ.html>

do la persona posee información del proceso de homologación o de equivalencia de títulos universitarios extranjeros, u otros niveles educativos, normalmente se produce un reajuste de expectativas laborales. En este punto entra en juego la formación ocupacional como herramienta facilitadora de la inserción sociolaboral. Decimos herramienta facilitadora, porque consideramos que gracias a la formación se logra una capacitación profesional, tanto en el plano teórico como en el práctico. Se adquieren destrezas, actitudes y habilidades para desempeñar un puesto de trabajo.

La elección de la acción formativa genera dudas en muchas de las personas participantes al debatirse si sería recomendable reciclarse profesionalmente, de acuerdo con la formación y la profesión en el país de origen, o cambiar totalmente de actividad, buscando nuevas oportunidades de empleo en función de la demanda del mercado laboral. Así, Tatiana R., una mujer ucraniana con formación en derecho mercantil y económico y amplia experiencia contable, manifiesta: "... La homologación de mis estudios es muy difícil y será larga. Algún día podré tener el grado, pero mientras tanto voy a formarme en algún oficio relacionado con la exportación y el almacén, ya que con mis idiomas puedo conseguir aumentar las oportunidades de empleo". Por ello decidió empezar un curso de Gestión Comercial de Ventas de 650 horas de duración. Es necesario resaltar la buena actitud de las personas con quienes trabajamos frente a la formación, porque, si bien llegan con un bagaje cultural, educativo y profesional, a pesar de los obstáculos que se encuentran en España muestran un gran entusiasmo por iniciar un nuevo proyecto.

Uno de los mayores problemas que enfrentan las personas atendidas en CEAR en el momento de querer realizar una acción formativa subvencionada es el acceso. Cuando la formación está financiada por los servicios públicos de empleo, la selección depende de este organismo y en determinados certificados de profesionalidad se requiere un nivel de estudios acreditado para acceder, lo que resulta de todo punto de vista imposible para este colectivo, habida cuenta de las dificultades de homologación de estudios. Como medida alternativa, las entidades especializadas diseñamos una formación a medida en función del perfil del alumnado, lo que permite una mayor flexibilidad y adaptación al colectivo.

Otra modalidad es la formación en empresas a través de convenios de colaboración. Esto permite una formación adaptada a los puestos que es preciso cubrir. La clave es que vaya acompañada de un compromiso de contratación, lo que permite tener mayor inserción laboral y es muy ventajoso, ya que aumenta en

el alumnado su motivación de logro, su autoeficacia y su autoestima. Otra de las ventajas es que la empresa gestiona su formación con un menor coste, tanto organizativo como económico. Esta formación a la carta está especialmente destinada a empresas con cursos de formación propios a las que les gustaría incorporar como alumnas a personas del colectivo de atención de CEAR y también a empresas que no consiguen encontrar personal formado para puestos específicos. Por ello existe un compromiso implícito de inserción de algunas de las personas formadas.

Por tanto, hay que señalar que la formación profesional debe dirigirse a cualificar en ocupaciones que, en la medida de lo posible y en función de la situación actual del mercado de trabajo, sean demandadas tanto a corto plazo como con una perspectiva de desarrollo profesional futuro. Cabe destacar también que todo el proceso de formación va apoyado económicamente en los costes de matriculación y en el transporte a los centros formativos o empresas. Además, para garantizar la asistencia, se valora de manera individual la situación de cada participante y en ocasiones se apoya con una cuantía mensual en concepto de atención a necesidades básicas. Esta ayuda económica facilita el acceso y el mantenimiento de la asistencia en las acciones formativas, sobre todo si esta es de larga duración.

El aumento del grado de formación de las personas participantes fortalece su capacitación profesional y, a la vez, la empresa minimiza los prejuicios que pudiera tener en la contratación.

PRÁCTICAS NO LABORABLES EN EMPRESAS: LA PRIMERA OPORTUNIDAD

Uno de los instrumentos que mayores éxitos depara son las llamadas Prácticas no Laborables en la empresa (PNL), que se vinculan muchas veces a las acciones formativas ya descritas, porque son una excelente oportunidad tanto para que la empresa conozca las personas previamente formadas, como para que el alumnado tome contacto con el entorno de trabajo y la realidad de una empresa. Esta fórmula se materializa en un convenio de colaboración tripartito entre la persona en situación de formación, la empresa y CEAR. En ocasiones, este convenio deriva de un periodo de formación teórico-práctico previo y en otras se produce a raíz de una formación directa en el puesto de trabajo.

Los perfiles de quienes emplearon esta herramienta pueden ser clasificados en dos grupos. En primer lugar, las personas con cualificación profesional: aquellas que no han podido homologar sus estudios y aquellas que no han podi-

do acreditar su experiencia laboral previa. En segundo lugar, las personas que carecen de una cualificación profesional específica, porque nunca han recibido formación, ni han tenido experiencias laborales anteriores.

Con el primer grupo, el objetivo de las prácticas en la empresa dentro de su itinerario laboral es promover la adaptación a las formas de proceder del sector en España o el aprendizaje de costumbres empresariales diferentes a las que se manejan en sus países de origen. Al mismo tiempo, CEAR valora que en esta opción la empresa puede comprobar que esos conocimientos previos existen y que la persona se adapta rápidamente a su organización, lo que lógicamente puede producir su contratación. Con el segundo grupo, el objetivo es el aprendizaje de un nuevo oficio o profesión y, en este caso, generalmente utilizaremos las prácticas en empresa como ejercicio práctico posterior a una formación inicial.

La formación en prácticas puede ser un instrumento adecuado para el alumnado porque, además de favorecer el aprendizaje, facilita el conocimiento de la organización: la cultura de empresa, la metodología de trabajo, por supuesto, las habilidades socioprofesionales. Igualmente, permite entrar en contacto directo con el puesto de trabajo y el ambiente laboral y lograr un mejor conocimiento y una rápida adaptación al mismo. Esta etapa puede servir de cauce adecuado para una posterior contratación en la misma empresa. Los resultados demuestran que este método de trabajo es efectivo y favorece la incorporación al mercado laboral.

Por otra parte, es al afrontar un itinerario de inserción laboral con solicitantes de asilo cuando nos encontramos con la alta vulnerabilidad de su situación administrativa. El riesgo de que la solicitud sea rechazada, el no poder incorporarse al mercado de trabajo hasta cumplir seis meses desde su presentación o las severas limitaciones de la legislación de extranjería en cuanto a las posibilidades de inserción laboral de las personas cuya solicitud de asilo sea rechazada son grandes obstáculos. Por tanto, el factor temporal es determinante en los procesos de inserción laboral ya que en la mayoría de los casos el tiempo necesario para llevar a cabo un proceso formativo normalizado no coincide ni con la situación ni con las necesidades reales de la persona. No pueden planificar su vida laboral a medio plazo por la incertidumbre permanente que caracteriza su situación administrativa. Deben lograr una formación adecuada, ajustada a la demanda y las necesidades del mercado laboral y que, además, les permita contactar con la empresa lo antes posible y todo conjugado con su situación administrativa.

La formación mediante prácticas en empresas alcanza estos objetivos al adecuar los tiempos en que se realizan las fases del proceso o itinerario de inserción

laboral a las características y necesidades de este colectivo, así como a las necesidades de la empresa. Además, logra un equilibrio adecuado entre las acciones formativas planteadas y las exigencias del mercado laboral, genera una mayor motivación y compromisos por parte del alumnado y otorga al solicitante la oportunidad de entrar en contacto con una empresa incluso antes de obtener la autorización de trabajo. Las empresas ven también en estas acciones una oportunidad para contar con personas formadas y totalmente adaptadas a su equipo de trabajo.

En los casos de aquellas personas que finalmente no logran algún tipo de protección internacional, la formación mediante prácticas en una empresa es esencial para posteriormente regularizar su situación con la obtención de una autorización de residencia y trabajo. A través de la realización de itinerarios de inserción laboral directamente con empresas, con el recurso a la formación en prácticas y el trabajo de mediación con las mismas se han logrado muchos de los compromisos de contratación que han permitido a estas personas solicitar la autorización de residencia y trabajo y reanudar su proceso de inserción laboral tras la denegación de la protección internacional.

Como anticipamos, el documento que se utiliza para materializar este instrumento básicamente es el convenio de colaboración, donde deben de plasmarse los derechos de la persona que realiza esas prácticas, llamémoslo Prácticum, para que quede bien definido que se trata de un periodo de formación práctica en un entorno laboral, donde el alumnado realiza las funciones en relación a los objetivos formativos, limitando el tiempo diario de permanencia en la empresa e incluso acotando su horizonte temporal a una cantidad de días muy determinados.

La línea que en ocasiones divide las funciones de un Prácticum y de una persona vinculada con contrato laboral puede resultar en ocasiones muy fina. Por ello, es la cantidad de tiempo invertido por la persona alumna y, por supuesto, la tutoría por parte de alguna persona responsable de la empresa con emisión de un informe, lo que vela por la adecuación del instrumento a sus fines, para evitar el riesgo de que las personas en formación sean utilizadas como mano de obra gratuita.

A modo de ejemplo, cuando Valeria M. llegó procedente de Ucrania en octubre de 2014 y solicitó asilo, al poco tiempo le surgió la posibilidad de iniciar un curso de Cocina, Plancha y Servicio de Barra y Mesa de 290 horas de duración a través de un programa de empleo de CEAR, ya que había trabajado en su país como pastelera. Dentro de esa formación pudo realizar 80 horas de prácticas en la cocina de un restaurante en Valencia. Después de ese periodo de formación

práctica en la empresa, le ofrecieron un contrato de trabajo a jornada completa de tres meses de duración que está a punto de renovarse. El gerente del local colaboró con CEAR hace algún tiempo y no dudó en contar con nosotros para esta nueva oportunidad. Ya son dos personas las que CEAR ha ayudado a insertar laboralmente en su empresa. La primera tiene un contrato indefinido a jornada completa desde hace años y parece que la pretensión con Valeria es la misma. La labor de ser punto de encuentro y de enlace ha sido fundamental para el éxito de esta oportunidad. Por un lado, Valeria se ha visto respaldada en aquellos asuntos concernientes a su nueva situación, realizando un refuerzo en el aprendizaje del lenguaje profesional, porque ante esta oportunidad tenía mucho miedo de no entender las instrucciones dentro de la cocina. Todo se desarrolló de manera fluida, ya que Valeria poseía muchas actitudes personales que, tras un primer momento de freno, fue expresando. Entre esa cuestión y la ayuda de la persona tutora, la cocinera del local que le daba las instrucciones de manera sencilla, la adaptación fue más rápido de lo esperado.

A partir de su larga experiencia en la mediación laboral entre empresas y personas refugiadas, CEAR insiste en que la persona alumna tenga pleno conocimiento de sus derechos y deberes durante el periodo de formación en la empresa. Es consciente de que es una oportunidad de que conozcan sus aptitudes y actitudes y sobre todo para conocer el funcionamiento empresarial actual y sus peculiaridades. Se le informa también de que cualquier incidente está cubierto por un seguro que le respalda. Al mismo tiempo, realizamos una selección de aquellas empresas que consideramos aptas, en función, por ejemplo, de las instalaciones de los centros de trabajo o de la habilidad de enseñanza de quienes serán sus tutores.

Nuestra labor también es instruir en posibles estrategias de solución de futuros problemas, adelantándonos a posibles fricciones o equívocos en materia intercultural o de hábitos laborales. Es también muy deseable contar con que existe una demanda real de mano de obra en las empresas colaboradoras para que, tras el periodo de formación práctica, la persona tenga la oportunidad de poder comenzar su relación laboral. El seguimiento continuo de las labores de tutoría individual en la adaptación de la persona alumna a la empresa es fundamental para el desarrollo óptimo del periodo formativo.

CEAR apuesta por la formación mediante prácticas en empresas dentro de los itinerarios de inserción laboral, a pesar de sus limitaciones. Consideramos que es una herramienta que favorece la incorporación al mercado de trabajo y con ella

se consiguen los objetivos marcados en el itinerario individualizado de inserción laboral de las personas solicitantes de asilo, mejorando el tiempo empleado a través de otros instrumentos y con un resultado más efectivo de inserción laboral.

El convenio de colaboración lleva aparejado siempre un coste, porque se contrata un seguro de responsabilidad civil y de accidentes que cubre cualquier eventualidad. Asimismo, en la mayoría de los casos estas personas reciben simultáneamente a su periodo de prácticas, como apoyo, ayudas económicas en diferentes conceptos (manutención, transporte, materiales necesarios para la ejecución de sus prácticas formativas...).

LA HOMOLOGACIÓN DE TÍTULOS: SORTEANDO DIFICULTADES

La llegada de solicitantes de protección internacional con unos perfiles profesionales muy diversos presenta unos retos importantes. Entre todas las realidades, cabe recalcar las dificultades de inserción laboral de personas con un perfil profesional elevado al no tener sus titulaciones homologadas¹¹. Desde CEAR se trabaja para ofrecer una salida profesional a las personas acorde con su formación, independientemente de su homologación, para evitar una inconsistencia de estatus laboral en el futuro, al no poder desarrollar sus conocimientos profesionales.

La estrategia utilizada es la creación de espacios de confianza con las empresas para que tengan la certeza de que se les enviarán perfiles de personal acorde con sus necesidades, cualificadas y que ya han pasado un proceso de selección dentro de la propia entidad. En todo momento la empresa tiene la certeza que la entidad está detrás del proceso de inserción y acomodación laboral de la persona y también de que, siempre que es posible, se trabaja paralelamente para que la homologación de su titulación siga su burocratizado recorrido. Así, tanto la empresa como la persona interesada saben que CEAR va a velar por sus derechos.

A modo de ejemplo, en Barcelona estamos colaborando con una empresa de consultoría en el ámbito de las TIC, con la que se firmó un convenio de colaboración. Dicha compañía está aceptando personas solicitantes de protección internacional y refugiadas que no tienen sus títulos universitarios homologados. Una de ellas es R. A., de 32 años, natural de Siria y con una licenciatura en ingeniería

¹¹ El Informe 2015 de CEAR ya abordó de forma pormenorizada las dificultades del procedimiento de homologación de títulos universitarios y el sistema de reconocimiento de competencias para las personas refugiadas, por lo que ahora solo haremos referencia a la labor que esta organización desarrolla para sortear estas dificultades.

mecánica, quien relata lo siguiente: “Todo son papeles, todo son papeles... Primero, la traducción de los títulos y ahora hace diez meses que espero la homologación. Suerte que hace tres meses me dieron la oportunidad de trabajar como informático, porque los ordenadores funcionan igual aquí, en Siria o en todos los lugares...”. “Estuve trabajando dos meses como camarero, pero realmente soy feliz trabajando en mi profesión, lo necesito para poder estar bien”.

Al preguntar al empresariado por qué contratan personas con sus certificados sin homologar, la respuesta es unánime: porque comprueban que estas personas tienen una sólida formación en sus países de origen, cuentan con una amplia experiencia laboral en otros contextos que puede enriquecer la empresa y vienen recomendadas por una entidad que ha estado trabajando con ellas de forma integral. Como comenta el empresario M. C: “La fortaleza de nuestra empresa recae en las personas que la forman. Tener la oportunidad de ayudar a las que han tenido que abandonar sus países de origen forzosamente es muy gratificante y educativo. Llegan a competir en nuestro mercado laboral en una situación de urgencia y desigualdad. Ya han perdido muchas cosas por el camino y la homologación de sus titulaciones es una piedra más que tienen que afrontar. ¿Y qué importancia tiene el idioma en que está escrito su título? Nosotros decidimos valorarlas por sus capacidades y su aportación”.

LA RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA: EL COMPROMISO NECESARIO Y LA VISIBILIZACIÓN Y PUESTA EN VALOR DEL TRABAJO CONJUNTO

La internacionalización de los mercados, sobre todo el del trabajo y el de capitales, la pérdida de soberanía de los estados en favor de organismos supranacionales, el desarrollo de las multinacionales que comienzan a operar sobre una base mundial, aprovechando las economías de escala, la desregularización y la privatización de sectores y servicios considerados básicos y el imparable progreso tecnológico que ha propiciado el abaratamiento de las comunicaciones y el transporte han contribuido a alimentar el debate sobre qué papel tiene que jugar la empresa en el respeto y desarrollo de los derechos humanos y la responsabilidad social y medioambiental.

En este contexto, en el que la empresa se mueve en un entorno cada vez más global y genera, en el desarrollo de su actividad, mayores externalidades, tanto sociales como ambientales, se le demanda un papel más integrado en la sociedad y más respetuoso con los derechos humanos. Se exige más transparencia y

responsabilidad en las actuaciones empresariales, no solo desde una perspectiva financiera, sino también desde la esfera social y medioambiental.

Desde nuestro punto de vista como entidad social, todo acto de responsabilidad es una llamada a la acción y al compromiso. Si hay algo que define a una ONG es precisamente que, a partir de los principios que la sustentan y definen, ha de emprender acciones que transformen y mejoren la sociedad. Afortunadamente, esta forma de actuar no es privativa de las ONG, también vemos que poco a poco se hace extensiva a la dinámica de las propias empresas. De hecho, resulta especialmente pertinente plantearse el sentido y la viabilidad de un tipo de responsabilidad que se ha ido desarrollando en la cultura de la empresa y que poco a poco se ha introducido en ella de diversas formas. Parece que se está produciendo una convergencia, de todo punto de vista necesaria, entre competitividad empresarial y responsabilidad social.

Según el Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa, “la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) o también llamada Responsabilidad Social Empresarial (RSE)¹², se define como una forma de dirigir las empresas basada en la gestión de los impactos que su actividad genera sobre sus clientes, empleados, accionistas, comunidades locales, medioambiente y sobre la sociedad en general. Implica el cumplimiento obligatorio de la legislación nacional e internacional en el ámbito social, laboral, medioambiental y de derechos humanos, así como cualquier otra acción voluntaria que la empresa quiera emprender para mejorar la calidad de vida de sus empleados, las comunidades en las que opera y de la sociedad en su conjunto”.

A pesar de que no son novedad las estrategias de grandes marcas dirigidas básicamente a reflotar su reputación intentando convencer a consumidores y usuarios de sus buenas prácticas y de su positivo impacto en el mercado y en la sociedad en su conjunto, las empresas han comenzado a adoptar la RSC también como una actividad estratégica adicional en la competencia comercial y no solo como resultado de presiones externas de consumidores, proveedores, organizaciones o como resultado de legislaciones en determinados ámbitos que han limitado su libertad de actuación. Cada vez más se perciben estrategias que contribuyen a cumplir el objetivo social y lucrativo de la empresa, claramente definido, mediante prácticas de diferente índole.

En el marco de las políticas de RSC para las empresas, colaborar en el proce-

12 “Introducción a la Responsabilidad Social Corporativa”, Observatorio RSC, 2014: http://observatorio-rsc.org/wp-content/uploads/2014/08/Ebook_La_RSC_modific.06.06.14_OK.pdf

so de inclusión social y laboral del colectivo de atención de CEAR es un objetivo fundamental para la organización. Pero, por esta razón, es nuestra labor también motivar e incentivar propuestas de sensibilización y RSC que contribuyan a un trabajo conjunto de transformación social entre CEAR y el mundo empresarial. Eso significa liderar la inspiración de nuevas reglas, explotar oportunidades hasta ahora inadvertidas, aflorar beneficios donde nadie pensaba que fuera posible que los hubiera, admitir errores y corregirlos y explorar nuevas facetas en múltiples ámbitos. Por ello, son cada vez más frecuentes las relaciones entre las empresas y CEAR como resultado de las medidas de responsabilidad corporativa de las compañías, expresadas en nuevas vías de colaboración que desde ambas partes se exploran, tales como el voluntariado corporativo, aportaciones de acción social, marketing con causa, donaciones, condiciones laborales...

Es un largo camino el recorrido junto a empresas con las que llevamos colaborando muchos años, especializadas en diferentes materias, y que junto a nosotros han trabajado para que la transformación social y la visibilización del trabajo de CEAR en la inserción de solicitantes de asilo fuera posible. Y lo han hecho convencidas de que han adquirido soluciones óptimas para sus necesidades y de que, además, de esta manera han actuado de manera socialmente responsable, comprometiéndose de manera adecuada con la sociedad.

El acompañamiento en todo el proceso de exploración de vías de colaboración por ambas partes es la clave del éxito y debe realizarse a través de un proceso asistido por profesionales de los dos ámbitos que permita la integración profesional y personal en el contexto de la empresa del colectivo de atención y el fomento de las múltiples ventajas que aporta la diversidad cultural en la empresa, junto con la apertura de nuevas vías de colaboración. Los compromisos deben ser recíprocos, precisos, constantes y perdurables en el tiempo y debe siempre existir un espíritu innovador en la praxis. Como advirtió John Maynard Keynes, la dificultad no reside tanto en desarrollar nuevas ideas, como en conseguir escapar de las antiguas...

CAPÍTULO 5

**LA REACCIÓN MEDIÁTICA Y LA RESPUESTA
DESDE LA SOLIDARIDAD CIUDADANA**

Existe un sentir generalizado de que la ciudadanía en España responde bien y de forma multitudinaria y generosa tras un suceso impactante. Después, en muchos casos, la memoria corta impera y el olvido supera el drama del momento. Sin embargo, cuando en septiembre de 2015 una imagen desbordó conciencias y el periodismo enfocó su objetivo hacia el sufrimiento humano que sucedía en la proximidad de Europa, se encendió, de manera casi instantánea y sin preaviso, un ejercicio de solidaridad ciudadano que revolvió los cimientos de la invisibilidad de los desplazamientos forzados, de las administraciones públicas acorazadas ante la realidad del presente y de quienes ni sentían o sentían de muy lejos el drama de la violencia y la vulnerabilidad que caracterizan la vida en migración de las personas.

La respuesta actual a la llamada “crisis de las personas refugiadas” no podría entenderse sin el papel jugado por ese foco puesto en el Mediterráneo y por ese revulsivo aupado desde el ejercicio de la reivindicación colectiva. Es, en esta sintonía de actores, desde donde queremos aproximarnos a la reacción ante la situación de emergencia de las personas refugiadas, que sin ser nueva sí se convirtió en actualidad y, al ser actualidad, corre el alto riesgo de dejar de ser prioritaria si el interesado olvido prevalece.

5.1. EL TRATAMIENTO INFORMATIVO Y EL IMPACTO SOCIAL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN: "LA IMAGEN QUE DESBORDÓ CONCIENCIAS".

"Sé que la imagen de un niño muy pequeño ahogado en una playa rompe corazones. Pero quizá lo que hace falta sea eso, que se rompan corazones. De una maldita vez"
Carme Chaparro, periodista

Puede debatirse durante horas si la fotografía de un niño de apenas 3 años, muerto en su intento de llegar a Europa, debe publicarse. Pero de lo que no puede dudarse ni un segundo es del impacto que tuvo la imagen de Aylan Kurdi en las conciencias del continente y del mundo. La brutal fotografía sacudió las redes sociales, ocupó portadas y abrió telediarios. Durante unas horas, incluso días, no se habló de otro asunto. Como si no se hubieran tenido noticias desde 2011 de las masacres en Siria, o de que desde el año 2000 a 2014 más de 23.000 personas han muerto en un Mediterráneo rebautizado ya como *Mare Mortum*¹. La imagen situó al espectador ante una tragedia protagonizada por millones de seres humanos, pero que muchos hasta entonces no habían querido ver. El mundo, sin distinciones, se sobrecogió, los xenófobos se quedaron sin palabras y los dirigentes europeos, sin excusas.



1 Véanse: <http://www.themigrantsfiles.com/> y http://www.elconfidencial.com/espana/2014-03-31/trece-anos-de-inmigracion-mas-de-23-000-muertos-por-intentar-alcanzar-europa_108953/

¿Por qué esa fotografía y no tantas otras, igualmente terribles? ¿Qué tiene esa imagen? La respuesta quizás está en qué *no* tiene... No se ve de fondo un campo de refugiados, ni una casa bombardeada. No hay banderas, ni letreros en idiomas incomprensibles. No se le termina de ver el rostro completo, pero sí se adivina su expresión. Aylan no tenía un aspecto diferente al de los hijos de un europeo medio. En definitiva, no hay nada a lo que un *occidental* pueda aferrarse para que no le dé un vuelco el estómago y evitar el pensamiento: “Podría ser mi hijo, mi nieto, mi sobrino...”. Nada que le permita tomar distancia y pensar que ese niño no era como los niños que conoce.

No obstante, para entender el efecto de esa imagen también cabe recordar que prácticamente las dos semanas anteriores a su publicación la mayoría de portadas e informativos abrían con la situación de las personas refugiadas en su difícil acceso y recorrido en territorio europeo. La fotografía de Aylan sobre la arena conmovió a la sociedad por la dureza de la situación y porque no había ningún elemento que permitiera *alejarnos* de ella. Pero fue la gota que colmó el vaso de nuestras conciencias, que ya llevaban días removidas.

LAS PERSONAS REFUGIADAS LLEGAN, LA INFORMACIÓN SE PERSONALIZA

El tratamiento informativo de la llamada “crisis de los refugiados”, que para los medios mayoritariamente empezó a partir de agosto de 2015, presentó un discurso más favorable a las personas refugiadas que el que podía observarse con anterioridad. Así, en el discurso de los principales medios de comunicación (algunos incluso tradicionalmente contrarios a la migración) se introdujeron novedades importantes. En primer lugar, se explicó de forma generalizada que la inmensa mayoría de las personas que llegaban por mar a Europa huían de conflictos, por lo que habían tomado esa decisión obligados por la realidad. Pero sobre todo se observó una personalización mucho mayor. Se relató con mayor detalle su sufrimiento en el recorrido hacia el continente europeo, sus anhelos de una nueva vida, presentados como legítimos, y se estableció como idea dominante en los discursos la siguiente: “Europa debe hacer algo”.

En lugar de cifras y declaraciones ofrecidas por instituciones, muchas informaciones empezaron a incluir el testimonio y el retrato directo de las propias personas refugiadas, quienes explicaron en primera persona los motivos de su huida, así como sus deseos y sus aspiraciones². Traducido de manera

2 <http://www.publico.es/internacional/video-dramatico-llamamiento-nino-sirio.html>

gráfica, las imágenes que vemos en los periódicos pasaron de ser figuras anónimas, embarcadas en buques lejanos o hacinadas frente a vallas, a aparecer como familias o grupos reducidos de personas con el rostro (y sus sentimientos) perfectamente reconocibles. Las informaciones tras la muerte de Aylan, que ofrecieron entrevistas con sus familiares, se narraron sus gustos y el contexto del que huyeron, son quizás el ejemplo más evidente de esta personalización sobre un grupo de personas del que, en la mayoría de casos, se informaba desde la limitación que aporta un número (de personas ahogadas, o llegadas a la costa, o residentes en un centro de acogida) o como víctimas genéricas (y por tanto impersonales) de una guerra.

Asimismo, cabe destacar que las informaciones sobre personas refugiadas aumentan cuando se convierten en un asunto europeo. Es decir, se habla de este tema por su interés humano, pero las *alarmas informativas* saltan cuando sabemos que están en *nuestras puertas* o cuando ya están dentro de la *casa Europa*³. Por una parte, resulta contradictorio ya que, a pesar del incremento de llegadas, la inmensa mayoría de las personas desplazadas permanece en otras zonas de los países en conflicto o en los países vecinos. Sin embargo, también se observa un incremento en las noticias sobre la situación de las personas refugiadas en países como Jordania, Líbano y Turquía, que aportan claridad a quienes llevan años dando una respuesta humanitaria a las personas, así como acerca del desarrollo de los conflictos, principalmente en Siria.

A esta personalización contribuyó sin duda el hecho de que, al llegar de forma multitudinaria y por rutas muy definidas, resultó relativamente sencillo acceder a los testimonios de estas personas y ofrecer así una información más humana, alejada de los estereotipos y de la frialdad de las cifras. Los muros, las vallas con concertinas, los puestos fronterizos o las custodias policiales sirvieron, además, como ilustración perfecta de las trabas que diferentes gobiernos decidían poner a las personas refugiadas en su búsqueda de un lugar seguro para vivir. En este sentido, cabe destacar la importancia del trabajo de periodistas y fotoperiodistas independientes (*freelance*), que realizaron una buena parte de las informaciones e imágenes que se ofrecieron en este periodo y que con anterioridad, debido a los peligros, los costes y la falta de interés de los grandes medios, no habían tenido oportunidad de producir información directa.

Así, si en el caso de Aylan veíamos cómo el escenario (una playa) aumentaba la empatía de los espectadores europeos, las imágenes de familias enteras

3 <http://www.elmundo.es/internacional/2015/08/19/55d37ab622601d3a318b4594.html>

aglomeradas en estaciones de trenes en condiciones extremadamente graves también originaron un fuerte impacto en Europa. Además de un espacio cercano para casi cualquier espectador, esta escena evocó de manera inevitable las imágenes del Holocausto nazi, causando un aumento de la indignación y la vergüenza europea⁴.

“REFUGIADO” LA PALABRA DEL AÑO

Más allá del impacto emotivo y de la solidaridad puntual despertada por la crudeza de algunas imágenes (con la muerte de Aylan como mayor exponente), se observó una variación importante y profunda en el discurso de los principales medios de comunicación, con el correspondiente cambio en la percepción social: se afirmó entonces la idea de que las personas que llegaban a las costas de Europa lo hacían por obligación, ya que huían de una muerte casi segura debido a los conflictos que asolaban sus países de origen, en especial Siria. De hecho, si antes el término “refugiados” aparecía de forma esporádica en las noticias sobre aquellas personas que llegaban a Europa, a partir de septiembre se convirtió en la palabra claramente predominante. Tanto es así que la Fundación del Español Urgente eligió “refugiado” como “la palabra del año” 2015⁵.

Todos estos cambios permitieron una mayor solidaridad con las personas refugiadas, a las que ya no se incluía dentro de la categoría general “migrante” (con las connotaciones negativas “inmigrante” irregular” o “sin papeles” utilizadas habitualmente). Este cambio no solo remite a unas diferencias en cuanto a las obligaciones específicas que tienen los estados hacia ellos (algo que buena parte de la población puede desconocer), sino que aleja el discurso del plano económico, algo que suele ser habitual en las noticias sobre migración, para enfocarlo desde un punto de vista simplemente humano: se trata de personas que han tenido que huir de sus hogares junto a sus familias para sobrevivir. Una decisión que (casi) nadie puede criticar y que tiende a generar mayor empatía y comprensión.

Sin embargo, un efecto negativo en cuanto a este nuevo discurso de los medios y al que hay que prestar especial atención es la jerarquización de las personas migrantes: las personas refugiadas que huyen del conflicto sirio quedarían en una primera categoría como *migrantes más legítimos*, que sí merecen ser

4 http://www.eldiario.es/desalambre/FOTOS-ruta-migratoria-acaba-Europa_12_424627534.html
http://www.eldiario.es/desalambre/FOTOS-crisis-refugiados_12_468723126.html

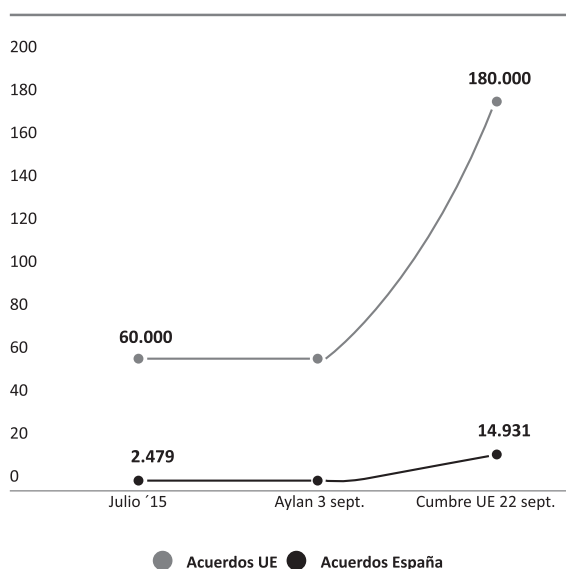
5 <http://www.fundeu.es/recomendacion/refugiado-palabra-del-ano-2015-para-la-fundeu-bbva/>

acogidos. Mucha menor atención merecen las que escapan de otros conflictos (especialmente aquellos “olvidados”, como pueden ser los que persisten en Ucrania, Sudán, República Centroafricana o República Democrática del Congo), así como las que solicitan asilo por otros motivos, como persecución por motivos políticos, religiosos, de orientación e identidad sexual, o de género. Por otro lado, tendríamos a las personas migrantes por motivos económicos, que quedarían en una categoría “inferior” en el discurso mediático, que omite que, más allá de la normativa internacional en materia de asilo, también son titulares de derechos y que en su búsqueda de una vida mejor huyen, en muchos casos, del hambre y la pobreza extremas. Motivos legítimos también para una gran parte de la sociedad europea, que aún tiene abiertas las heridas de la miseria que dejaron las guerras que sufrió en el pasado.

LA “BURBUJA PRO-REFUGIADOS”

Desde las últimas semanas de agosto de 2015, y sobre todo tras la muerte de Aylan, se creó una burbuja “pro-refugiados” en los principales medios de comunicación que tuvo su correspondencia en las declaraciones de los principales líderes políticos. En aquellas semanas de conmoción apenas hubo información o declaraciones que cuestionaran la acogida de personas refugiadas y que no reclamaran medidas para mejorar su situación, incluso por parte, como ya se ha señalado, de medios tradicionalmente contrarios o críticos con el fenómeno migratorio.

ACUERDOS DE REUBICACIÓN
Y REASENTAMIENTO*



* Gráfico: Compromiso de la UE y de España en la reubicación y el reasentamiento de personas refugiadas: antes y después de la publicación de la fotografía de Aylan.

Sin embargo, esta *burbuja* se tambaleó con los atentados de París del 13 de noviembre de 2015 y terminó de pincharse a fines de ese mismo año, desde que se conocieron los hechos ocurridos en la estación de trenes de la ciudad alemana de Colonia, donde un numeroso grupo de personas, entre los que supuestamente hubo refugiados, acosaron y agredieron sexualmente a decenas de mujeres que transitaban por la zona.

Después de estos dos episodios afloraron en varios medios los primeros discursos “anti-refugiados”, con declaraciones que cuestionaban su posible integración, lamentaban el coste económico de la acogida o planteaban su llegada como un probable peligro terrorista. Fue en aquellos momentos cuando diferentes líderes políticos, algunos incluso con responsabilidades de gobierno, sugirieron medidas para restringir el derecho de asilo e implementar algunas disposiciones que vulneran los derechos más básicos de las personas refugiadas, como la confiscación de bienes o la señalización con pintura de casas donde viven personas refugiadas. La rapidez con que varios medios hablaron de incidentes muy graves, pero no representativos de la generalidad de esta población, demuestra la fragilidad de la burbuja de solidaridad que se creó tras la muerte de Aylan en sus espacios.

EL PAPEL DE LAS ONG: AMPLIAR EL FOCO, REDUCIR LAS ALARMAS

Ante esta situación, buena parte del papel comunicativo de las organizaciones sociales consistió en ampliar el foco y ofrecer la contextualización general de las noticias que abordaban este asunto. Así, el 20 de junio de 2015, con motivo de la conmemoración del Día Internacional del Refugiado, las principales entidades ya alertaron de que el número de personas obligadas a huir de sus hogares se acercaba a los sesenta millones⁶. El titular estaba servido: vivíamos la crisis humanitaria de desplazamiento forzoso más grave desde la II Guerra Mundial.

Las organizaciones sociales también han hecho hincapié en que, si bien se ha producido un importante incremento de personas refugiadas, el fenómeno no es ni exclusivamente europeo ni, desde luego, nuevo. Frente a la visión eurocéntrica y las informaciones basadas en el *última hora* de los medios, el discurso de las ONG ha recordado con insistencia que alrededor del 85% de las

6 <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/declaracion-del-alto-comisionado-antonio-guterres-con-ocasion-del-dia-mundial-del-refugiado-2015/>

personas desplazadas de manera forzosa viven en países empobrecidos, que la mayoría de las personas sirias que han huido del conflicto se mantienen en los países vecinos y que las muertes en el Mediterráneo por desgracia no son ninguna novedad, sino que se han registrado más de 15.000 en los últimos quince años⁷. Además, las ONG han insistido en la responsabilidad de los estados en asegurar el derecho de asilo, no como un acto de solidaridad opcional, sino como un compromiso obligado por el Derecho Internacional. En este sentido, han señalado a las instituciones europeas como responsables pasivas del incumplimiento de la garantía de ese derecho.

Por otra parte, las organizaciones especializadas en derechos humanos y asilo han solicitado en reiteradas ocasiones mayor cautela informativa ante sucesos trágicos como los atentados de París o los ataques en la estación de Colonia, en los que se involucró en diferente medida, y muchas veces con una clara intencionalidad, a las personas refugiadas. Otro modo de *ampliar el foco* de los medios ha consistido en recordar que, si bien la población siria era el grupo más numeroso, las personas refugiadas provienen de otros muchos países y no solo a causa de conflictos armados, sino de otros motivos de persecución, como la trata con fines de explotación sexual. También recordaron que, más allá de las pocas personas trasladadas a países europeos a través de los programas de reubicación y reasentamiento, la llegada de personas en búsqueda de protección internacional por las vías habituales no dejaba de aumentar.

LO QUE NO SE CUENTA

“Algún día los periodistas nos tendremos que preguntar, más allá de los criterios de cercanía geográfica, por qué no estamos donde la gente sufre, donde la línea entre la vida y la muerte es más fina, donde la humanidad (o gran parte de ella) se la juega”⁸

Es innegable que desde agosto de 2015 en términos generales se observa una importante mejora en el tratamiento informativo de la realidad de las personas refugiadas, no solo por una mayor presencia de esta dramática situación humanitaria, sino también por la mayor cercanía, personalización y discursos

⁷ Fuentes: Para 2000-2013: http://www.elconfidencial.com/espana/2014-03-31/trece-anos-de-inmigracion-mas-de-23-000-muertos-por-intentar-alcanzar-europa_108953/. Para 2014-2015: <http://www.spain.iom.int/>.

⁸ Editorial de la revista 5W: “Las cinco noticias olvidadas de 2015”. <http://www.revista5w.com/when/las-cinco-noticias-olvidadas-2015>

en primera persona que tienden a reclamar medidas por parte de la Unión Europea. Sin embargo, persisten ciertas lagunas y carencias informativas, salvo excepciones, en los principales medios de comunicación. En primer lugar, la mayor atención mediática surge cuando se incrementa la llegada de personas refugiadas a territorio europeo. En ocasiones, la principal noticia parece ser que *llegan muchos*, no que muchas personas han tenido que huir de la guerra y la persecución... En este sentido, en muchas informaciones está ausente el contexto de este fenómeno, es decir, las causas del exilio. Tras su eclosión en 2011, el conflicto sirio fue excluido de las portadas de los medios, excepto cuando se denunciaban bombardeos masivos o las potencias occidentales se pronunciaban sobre el asunto. Además, otros conflictos como los de Afganistán e Irak dejaron hace mucho tiempo de contar con la atención de los grandes medios, a pesar de la violencia que la población civil sufre en estos países. En cuanto a la situación en otros, como Sudán o Eritrea, sencillamente ha sido ignorada de forma generalizada.

En segundo lugar, tiende a presentarse el asunto como un “problema europeo”, cuando en realidad la inmensa mayoría de las personas desplazadas está en otras zonas de su propio país o en naciones vecinas. De hecho, la gran carencia informativa (siempre con excepciones) sobre el conflicto sirio es la de contar la dura situación de las más de cuatro millones de personas que han huido a naciones limítrofes, como Jordania o Líbano, y sobre todo la de las más de siete millones que se han desplazado dentro de las fronteras del país, que no solo sufren durísimas condiciones materiales, sino que además sus vidas siguen en grave peligro⁹.

Aún más escasas son las informaciones que señalan la corresponsabilidad de los países europeos en el surgimiento y el mantenimiento de los conflictos (comercio de armas, apoyo geoestratégico, ausencia de acciones de incidencia y *lobby* que presionen a las partes en favor de la paz...), que suponen la principal causa del éxodo de las personas refugiadas. Por último, se aprecia cómo en varias informaciones se presenta la acogida de personas refugiadas como un acto de solidaridad europea, obviando que ofrecer asilo es una obligación de los estados hacia toda aquella persona cuya vida corre peligro y huye de la guerra o la persecución. Asimismo, aunque en el tono general la acogida de las personas refugiadas no se presenta como algo negativo, tampoco aparecen los

9 A modo de ejemplo, los sucesivos asesinatos y secuestros de periodistas en Siria han originado que cada vez menos profesionales decidan, lógicamente, entrar en el país para cubrir el conflicto.

posibles efectos positivos que pueda tener: el rejuvenecimiento de la población, la llegada de profesionales cualificados, la posible inyección económica a medio plazo, la convivencia intercultural...

De este modo, una mirada más amplia en las informaciones hubiera hecho ver que el "problema europeo de los refugiados" no es ni europeo, ni problemático.

5.2. LA SOLIDARIDAD CIUDADANA.

Cuando lo urgente supera lo importante, existe el riesgo de que la respuesta a una emergencia se elabore desde el quebrantamiento del principio de acción sin daño, la ausencia metodológica y el resurgimiento de enfoques que se entendían superados a partir de las lecciones aprendidas de ejercicios previos de solidaridad ante la situación de personas que viven situaciones de alta vulnerabilidad tras ser expulsadas de sus países de origen. Pero, cuando lo urgente se cuela en el día a día de personas que no pueden quedarse impasibles ante una situación crítica, el margen de error puede quedar absorbido por el alcance extraordinario que puede conseguir su reivindicación y acción. Y para amortiguar el impacto cabe destacar la importancia de que organizaciones con una larga trayectoria en el trabajo con personas refugiadas asuman un rol activo en la generación de discurso y aporten tecnicismo al sentir de la ciudadanía, velando por que no se desvirtúe la esencia del derecho de asilo. Esto contribuye a asegurar el enfoque de derechos humanos en la respuesta, es decir, la protección y la acogida de las personas refugiadas desde un enfoque no asistencialista y sí centrado en la autonomía y la dignidad de las personas.

LA REACCIÓN CIUDADANA TRAS LA FOTOGRAFÍA DE AYLAN

2015 fue un año trágico en cuanto a las cifras de personas ahogadas en su intento por alcanzar un país seguro en Europa, pero sobre todo fue un año trágico para la filosofía y los valores sobre los que se fundó el proyecto europeo y que ha naufragado en su respuesta a la situación de emergencia sin precedentes de las personas refugiadas. Después de meses de promesas, discursos, cumbres y negociaciones de cupos, la Unión Europea ha sido incapaz de dar una respuesta efectiva a la situación.

La ineficacia y la falta de voluntad política de los gobiernos de algunos esta-

dos miembros han supuesto, en cambio, una motivación para querer dar una respuesta desde gobiernos autonómicos y locales, organizaciones sociales y plataformas ciudadanas, que, sin ser los responsables directos, sí han sido ejemplo de un ejercicio de solidaridad sin precedentes. No solo en España, sino en casi todos los países europeos donde se abría una grieta entre la postura activa de la ciudadanía y la impasibilidad de sus representantes políticos¹⁰ y, principalmente, en las fronteras exteriores de la UE, donde las condiciones de vida a que se está sometiendo a estas personas han disparado todas las alertas sobre la vulneración de derechos, la violencia y la deshumanización de la política ante la situación de emergencia humanitaria¹¹.

No se trata de una experiencia nueva. La propia Comisión Española de Ayuda al Refugiado fue creada en 1979 con el objetivo de recibir de manera solidaria a las personas refugiadas que llegaban huyendo de las dictaduras de Pinochet, Videla y Bordaberry en Chile, Argentina y Uruguay¹². En aquel momento se trascendió la opción de brindar una acogida de emergencia a las personas, ya que la acción partía de una admiración hacia la lucha por la libertad y la defensa de ideas que representaban esas personas que migraban a la fuerza y que años después formarían parte de asociaciones y organizaciones especialistas en materia de asilo, aportando desde la experiencia en primera persona y trabajando desde un enfoque de transformación social a largo plazo que ahondaba en un proceso bidireccional de integración de las personas.

A principios de los años 90, las iniciativas de varias ciudades para dar respuesta a las necesidades de personas desplazadas por la guerra en Bosnia también partieron con actos de solidaridad por parte de la ciudadanía y entidades como CEAR, que participaron en la respuesta a la numerosa llegada de personas refugiadas originarias de este país, para cuya atención las administra-

10 La falta de respuesta efectiva por parte de los estados europeos ante la situación de las personas refugiadas llegadas a Europa disparó la iniciativa ciudadana a escala continental y local con la creación de redes solidarias de acogida <http://www.refugees-welcome.net/>; <http://bienvenidxsrefugiadxs.info/>. También surgió un canal de televisión hecho por personas refugiadas para dar voz en primera persona a lo que estaba sucediendo <http://refugee.tv/en/start-en/La Asociación de Amigos del Pueblo Sirio envió medicamentos y ropa> (<http://aaps.es/proyectos/>) e incluso se lanzó una iniciativa para tejer mantas para personas sirias: <http://teje-mundos.blogspot.com.es/2015/09/tejemos-por-siria-lamantadelavida.html>

11 Cabe destacar algunos ejemplos de personas voluntarias y organizaciones que solidariamente están dando respuesta a necesidades de salvamento marítimo en las fronteras de países como Grecia e Italia, arriesgando su propia vida pese a ser esto responsabilidad de los estados miembros de la UE: ProemAid <http://proemaid.org/>, Proactiva Open Arms <http://www.proactivaopenarms.org/>, Médicos sin Fronteras <https://mediterraneo.msf.es/>

12 Véase la entrevista a Juan José Rodríguez Ugarte y María Jesús Arsuaga, dos de las personas que fundaron CEAR, en: *Frontera Cero*, n° 7. Primavera de 2009. p. 3. https://issuu.com/cear/docs/frontera.cero_07

ciones no estaban preparadas ¹³. Entonces, como ahora, la reacción mediática jugó un papel fundamental. Fue una guerra transmitida en directo al mundo desde sus inicios. Fuimos espectadores atónitos de una violencia arrasadora contra la población civil que activó mecanismos de solidaridad como la atención a más de mil personas refugiadas procedentes de campos de concentración de Bosnia-Herzegovina, que fueron acogidas en centros, entidades e incluso por familias¹⁴. Unos años después, en 1999, España vivió una situación similar cuando en tan solo tres meses recibió a 1.426 albaneses que huían de Kosovo.

Respecto a la coyuntura actual ¿por qué han hecho falta cinco años de conflicto en Siria y miles de muertes en el Mediterráneo para reaccionar? Seguramente, porque entonces vivimos la guerra diariamente a través de la televisión, porque las víctimas eran europeas, vecinas, occidentales y aún perduraba la memoria de nuestro propio exilio. La xenofobia no había bloqueado nuestra acción. Y, pese a ello, quienes vivieron aquel momento ya eran conscientes de que “no podíamos recrearnos en la satisfacción del deber cumplido, sino interpelarnos, porque la defensa del derecho de asilo es un reto imponente en tiempos de medianía ideológica y retroceso en la solidaridad”¹⁵. Este reto permanece vigente hoy, dos décadas después.

El impulso ciudadano generado en un primer momento en torno a la necesidad de atención y acogida de emergencia de las personas que iban venir desde Grecia e Italia pero que están tardando en llegar, se ha reorientado hacia la recogida de solidaridad con destino a los lugares donde las personas refugiadas estaban siendo retenidas por la “Europa Fortaleza” ¹⁶ como forma de detener, con policía, vallas y gases lacrimógenos, el imparable camino de quien huye por poner salvo su vida. Así, se transmitieron numerosas formas de solidaridad a las fronteras greco-turca, búlgaro-turca, húngara-serbia, serbia-macedonia o

13 Así lo relata Javier Galparsoro, presidente de CEAR-Euskadi: <http://www.rtve.es/alacarta/audios/coordenadas/coordenadas-uerfanos-03-09-15/3268520/>

14 Véase el reportaje del programa *Informe Semanal* de TVE “El viaje del Aragón”, de José María Siles 1995: <https://vimeo.com/7349775>

15 Javier Galparsoro: “La huella de Sheik”. *Frontera Cero*, nº 7. Primavera de 2009. p. 9.

16 Es interesante ver hoy los efectos de lo que Amnistía Internacional ya anticipó en julio de 2014 en su informe *El coste humano de la fortaleza Europa: violaciones de Derechos Humanos cometidas en las fronteras de Europa contra personas migrantes y refugiadas*. <https://www.amnesty.org/es/documents/EUR05/001/2014/es/>

greco-macedonia¹⁷.

Posteriormente, se produjo una reivindicación ciudadana dirigida a los gobiernos autonómicos y las corporaciones locales como actores que deben desempeñar un papel clave en la atención a las personas refugiadas, pese a que la garantía del derecho de asilo y la acogida de las personas refugiadas compete a la Administración central del Estado¹⁸. Esto produjo una reacción novedosa por parte de algunos gobiernos autonómicos y municipales, que dieron un paso hacia delante en la respuesta a esta situación a través de la declaración de sus ciudades como Ciudades-Refugio con la aprobación de mociones en los plenos municipales que suscribían muchas de las demandas de organizaciones como CEAR¹⁹, que proponían asumir el respeto del derecho de asilo y de los derechos humanos como un asunto prioritario para la ciudad, desde un enfoque no asistencialista, de restitución de derechos, centrado en la autonomía y la dignidad de las personas refugiadas e incorporando la necesidad de abordar las causas que originan los desplazamientos forzados. Aunque no en todos, en la mayoría de municipios y localidades que plantearon este tipo de moción se aprobó por unanimidad declarar las ciudades “tierra de asilo y refugio”, como ejemplo de urbes inclusivas, justas y comprometidas con las personas en búsqueda de protección internacional. Incluso muchas mencionaron en sus declaraciones institucionales las medidas de urgencia que la Unión Europea y sus estados miembros debían adoptar para acabar con las muertes en el Mediterráneo²⁰.

Con ello, y sin querer entrar en esa injerencia competencial, se declaraban dispuestas a poner a disposición del Estado una parte de sus viviendas de titularidad pública, los recursos sociales municipales, campañas de recogida de ropa y diversos materiales, la contribución de personas voluntarias, así como brindar formación a funcionarios públicos en materia de asilo y refugio, con

17 Entre los numerosos ejemplos, destacan: Solidaridad en forma de mantas y abrigo http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/11/02/catalunya/1446499627_663945.html O en forma de sonrisas con “Payasos en Rebeldía” <http://www.flooxer.com/video/payasos-con-los-refugiados/56e070060cf235a82a578791>

18 El Ministerio del Interior es el garante del respeto y cumplimiento del derecho de asilo (<http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/extranjeria/asilo-y-refugio>) y el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, el responsable del desarrollo y la gestión del sistema estatal de acogida e integración de personas solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, personas acogidas al régimen de protección temporal y otros estatutos de protección subsidiaria (<http://extranjeros.empleo.gob.es/es/ProteccionAsilo/index.html>).

19 Declaración de “Ciudades Tierra de Asilo”: <http://www.cear.es/ciudades-tierra-de-asilo-propuesta-cear-de-declaracion-institucional-para-ayuntamientos-y-corporaciones-locales/>

20 Medidas planteadas en el marco de la campaña #UERfanos de CEAR <http://www.uerfanos.org/>

el objetivo de participar de una respuesta coordinada, integral y coherente con la voluntad expresada por la ciudadanía²¹. Así, se produjo la apertura de Oficinas de Atención al Refugiado²², la organización de eventos culturales y deportivos en favor de este colectivo, la colocación de pancartas en los balcones municipales declarando las ciudades como espacios de bienvenida a través de la simbólica proclama "Welcome Refugees"²³ y multitud de gestos cargados de una simbología que es preciso que se convierta en hechos impulsados por el cumplimiento por parte del Gobierno central de los compromisos de reasentamiento y reubicación alcanzados a escala comunitaria.

En una etapa posterior, y después de un trabajo de sensibilización e información por parte de las organizaciones y asociaciones especializadas en materia de asilo acerca de que las personas refugiadas no estaban solo en Grecia, Italia y las fronteras externas de la UE, las iniciativas ciudadanas se centraron en la visibilización y la respuesta ante la situación de personas en búsqueda de protección internacional que ya estaban en la Península o en tránsito hacia los países del norte de Europa²⁴.

En una última etapa, cobra fuerza el discurso de exigencia a los gobiernos estatal y europeos para que faciliten vías de acceso seguras²⁵ que eviten las muertes en el Mediterráneo (escenario por excelencia de esta solidaridad ciudadana en la actualidad²⁶) o para que no se concretara el acuerdo entre la UE y Turquía alcanzado finalmente el 18 de marzo del presente año²⁷.

21 Un ejemplo: Barcelona, Ciudad de Acogida <http://ajuntament.barcelona.cat/ciutatrefugi/es/la-acogida>

22 Oficina de Coordinación Municipal de Atención al Refugiado de la Federación Estatal de Municipios y Provincias (FEMP): http://www.femp.es/Microsites/Front/PaginasLayout2/Layout2_Personalizables/MS_Maestra_2/_k6sjJ7QfK2ZWvIAOAl6O8UX5qViatQFz5oZ5MAUgsFOoYBdSktY3d1C4ait8SCuJ

23 http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/09/07/madrid/1441646043_710286.html

24 "Estación Solidaridad". *Diagonal*, 8 de octubre de 2015. <https://www.diagonalperiodico.net/panorama/28000-estacion-solidaridad.html>

25 <http://www.europapress.es/epsocial/noticia-movilizaciones-50-ciudades-exigiran-manana-pasaje-seguro-refugiados-20160226123410.html>

26 Reportaje sobre la labor de Proactiva Open Arms en los rescates en el mar Egeo. <http://www.atresplayer.com/television/noticias/lasexta-noticias/especiales/temporada1/capitulo-11-kyma-rescate-mar-geeo-2016021800328.html>

27 http://www.eldiario.es/politica/Llaman-movilizacion-acuerdo-UE-Turquia-ilegal_0_494851108.html

RIESGO DE REEDICIÓN DE LA CARIDAD EN TIEMPOS DE SOLIDARIDAD EN LA RESPUESTA CIUDADANA

«A diferencia de la solidaridad, que es horizontal y se ejerce de igual a igual, la caridad se practica de arriba hacia abajo, humilla a quien la recibe y jamás altera ni un poquito las relaciones de poder: en el mejor de los casos, alguna vez habrá justicia, pero en el alto cielo. Aquí en la tierra, la caridad no perturba la injusticia. Solo se propone disimularla».

Eduardo Galeano

Etimológicamente, solidaridad se entiende como la exigencia de compartir el destino entre las personas implicadas. Esto puede concebirse de forma extensa hacia el pasado (solidaridad de memoria con las víctimas) y hacia el futuro (solidaridad de responsabilidad por las siguientes generaciones)²⁸. Desde la sociología, Durkheim definió la solidaridad como la cohesión de los grupos solidarios y la forma de relacionarse los individuos de un grupo entre sí. A lo largo de la historia, todas las sociedades han ejercido prácticas solidarias, pero a cada época le corresponde un tipo concreto de solidaridad fruto de la coyuntura histórica vivida. Por ello, el retroceso en la solidaridad que se mencionaba antes responde no tanto a una crisis o pérdida de la misma, sino a una difuminación de sus formas antiguas y el paso a otras nuevas. Y es en este proceso en el que pueden surgir dudas, desmotivación o euforia por parte de una sociedad civil que se moviliza ante la pasividad de sus representantes y que pueden llegar a perjudicar las consecuencias de ese ejercicio de solidaridad sobre las personas que están en situación de recibirla y sobre los actores que trabajan en la respuesta a una situación concreta.

En este sentido, es importante aludir a uno de los principios rectores de la solidaridad, la Acción sin Daño²⁹, entendido como un horizonte que guíe las intervenciones públicas y ciudadanas, que resalte la dimensión ética de la respuesta a la situación de emergencia y que se fortalezca la transmisión de mensajes éticos referidos a cómo se entienden los conflictos que hay detrás de las migraciones forzadas, cómo se gestiona la ayuda y se transfieren los recursos y

²⁸ Estas fueron dos de las cuestiones que fundamentaron la Convención de Ginebra: atribuir protección a las personas que se encontraban fuera del país de su nacionalidad tras la Segunda Guerra Mundial y sentar las bases de cara a nuevas contingencias que originaran el desplazamiento forzado de población, a través del Protocolo de 1967 y numerosos tratados y declaraciones internacionales y regionales que abordan específicamente las necesidades de las personas refugiadas y desplazadas internamente.

²⁹ "Do no harm". How Aid Can Support Peace - Or War. Mary B. Anderson. 2010.

cómo por medio de las acciones institucionales/gubernamentales pueden fortalecerse relaciones de poder y dinámicas que, lejos de contribuir a disminuir el impacto del conflicto y la migración forzada, lo exacerban.

Cuando Aylan amaneció varado en una playa y asistimos a la expresión de indignación generalizada de la ciudadanía europea, surgió la necesidad de compartir unos criterios mínimos en torno al ejercicio de solidaridad con las personas refugiadas. Entonces, CEAR elaboró y difundió su *Decálogo para la solidaridad con las personas refugiadas*³⁰, que planteó la importancia de rechazar como un acto de voluntad altruista de los estados la atención y la acogida de las personas refugiadas y que, además, las iniciativas solidarias de la ciudadanía no debían suponer una excusa de los estados para incumplir sus compromisos y obligaciones internacionales en materia de asilo. Además, resaltó que la lógica humanitaria del sufrimiento y la emoción no podían sustituir la lógica de la justicia y los derechos y planteó la necesidad de exigir a los responsables políticos (no solo en España, sino en la Unión Europea) el cumplimiento de sus obligaciones de acogida y protección de las personas refugiadas. Esto exigía generar espacios de diálogo entre las administraciones públicas competentes y las organizaciones sociales para buscar soluciones conjuntas a esta situación, a partir de la experiencia, las lecciones aprendidas y el conocimiento técnico de la red de acogida que funciona en España desde hace más de tres décadas y sin que la urgencia del momento se caracterizara por intervenciones que generaran sistemas paralelos de acogida trabajando siempre desde la complementariedad.

El Decálogo hacía hincapié también en huir del asistencialismo y en articular respuestas conjuntas y coordinadas desde las administraciones, las organizaciones sociales y la ciudadanía comprometida. Destacó la importancia de proporcionar una solución habitacional a las personas y de atender de forma integral y especializada sus necesidades psicológicas, jurídicas y formativas, en el marco de un proceso de trabajo conjunto orientado a la consecución de soluciones duraderas para este colectivo de personas. Para ello, CEAR subrayó la importancia de incorporar un eje de trabajo en materia de sensibilización sobre qué es el desplazamiento forzado en el mundo, su origen y causas, su dimensión y las herramientas para abordar la atención a las personas dirigido tanto a la ciudadanía en general, como al resto de agentes clave que trabajan con las personas refugiadas: funcionarios y trabajadores públicos de servicios

30 <http://www.cear.es/decalogo-para-la-solidaridad-con-las-personas-refugiadas/>

sociales, sanitarios, educativos, judiciales, laborales...

En relación con la participación de la ciudadanía, el Decálogo sugirió articular vías de participación, retroalimentación y acompañamiento a las personas refugiadas en sus procesos de incorporación a la vida social cotidiana desde una solidaridad de proximidad, enfocada a la autonomía de las personas, no como un acto de caridad, sino de transformación social, y que evitaran, al mismo tiempo, que se genere desánimo o decepción de los ciudadanos y ciudadanas por no poder encauzar su deseo de dar una respuesta solidaria a la situación de estas personas. Destacó también la importancia de la cooperación con las asociaciones y las redes de apoyo lideradas por personas refugiadas y migrantes que han servido para fortalecer y generar sus procesos de empoderamiento, superando modelos de carácter más asistencialista y trabajando desde un enfoque de restitución de derechos en el que sean protagonistas de su propio proceso.

El momento histórico actual exige que el paso a nuevas formas de solidaridad se caracterice por no permitir el interesado olvido y mantenga como acción prioritaria la reivindicación de un derecho cuya desprotección está siendo la careta visible de la desarticulación de un proyecto europeo que ya no responde a sus valores fundacionales.

CAPÍTULO 6

CONCLUSIONES**1. MAS DE SESENTA MILLONES DE PERSONAS DESPLAZADAS FORZOSAMENTE BUSCAN SU LUGAR EN EL MUNDO**

En el último lustro, la diáspora del pueblo sirio ha llevado al mundo a conocer el mayor éxodo desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, en 1945. A fecha de 5 de mayo de 2016, la guerra civil en este país ya había originado el exilio de casi cinco millones de personas, más de la mitad de ellas asentadas en Turquía. De las 59,5 millones de personas desplazadas de manera forzosa que había en el planeta a fines de 2014 (ocho millones más que un año atrás), 19,5 millones estaban registradas como refugiadas, 38,2 millones permanecían dentro de las fronteras de su país de origen y 1,8 estaban a la espera de la resolución de su solicitud de protección internacional. ACNUR estima que la cifra de desplazamiento forzado en el mundo superó durante 2015 los sesenta millones de personas.

Las personas refugiadas responden a un perfil muy joven (el 51% tiene menos de 18 años) y el 86% vive en los países más empobrecidos. Las posibilidades de obtener protección internacional y de emprender una nueva vida en un país industrializado son cada vez menores, debido a la progresiva impermeabilización de las fronteras, y por ende son más arriesgadas y peligrosas las rutas que exploran o las travesías que emprenden las personas refugiadas: casi cuatro mil personas perdieron la vida en 2015 en el Mediterráneo. El 70% del total de las que se produjeron en el mundo.

2. LA CRISIS DE ORIENTE PRÓXIMO

Oriente Próximo es la región del planeta que genera un mayor desplazamiento forzado de población, debido a la persistencia del conflicto palestino, la inestabilidad en Iraq y, sobre todo, el conflicto que desangra Siria desde 2011. Las últimas cifras de mayo de 2016 revelan una tragedia de proporciones inmensas: casi 4,9 millones de personas refugiadas y 7,6 millones de personas desplazadas dentro de las fronteras de un país devastado, donde más de cien mil civiles han muerto por la guerra y más de 640.000 sobreviven en ciudades asediadas militarmente. En Palestina, persistió el bloqueo sobre la Franja de Gaza y los ataques sobre los territorios autónomos palestinos por parte del Estado de Israel, que causaron la muerte de más de cien personas y cerca de veinte mil personas heridas. En Irak, continuó el enfrentamiento armado entre las fuerzas gubernamentales y diversos grupos de oposición. En Irán, prosiguió la represión contra activistas de derechos humanos y la aplicación masiva de la condena de muerte.

3. LA RETÓRICA BUROCRÁTICA DE LA “EUROPA FORTALEZA”

A lo largo de 2015, centenares de miles de personas refugiadas llamaron a las puertas de una Europa convertida en fortaleza. Huían de las guerras y de las violaciones sistemáticas de los derechos humanos. Ante el cierre de las vías legales y seguras para acceder a la protección internacional no tuvieron más remedio que arriesgar sus vidas en el Mediterráneo o intentar sortear fronteras erizadas de perímetros fortificados. El pasado año los 28 países de la UE atendieron a 1.321.600 solicitantes de asilo, pero con un reparto muy desigual: solo Alemania se ocupó de 476.510, mientras que, por ejemplo, España batió su escuálido récord anual con casi 15.000, apenas el 1% del total. Otros países, como Hungría, imprimieron a sus políticas de asilo un sello xenófobo y autoritario. Mientras miles de europeos y europeas, organizaciones sociales o gobiernos municipales y regionales se movilizaban en defensa de una acogida humana para las personas refugiadas, los dirigentes de la UE y los gobiernos nacionales quedaron atrapados en su falta de voluntad política y en la maraña burocrática. Fueron incapaces de superar la retórica y brindar la respuesta necesaria y compartida ante un drama sin precedentes en Europa desde las guerras de los Balcanes, en los años 90. A 30 de mayo de 2016, solo habían podido reubicar a 1.716 de las 180.000 personas

que comprometieron el verano pasado, de ellas apenas 105 en España.

La Unión Europea necesita un verdadero y eficaz Sistema Europeo Común de Asilo, inspirado en los que reconoce como sus principios fundacionales. Un año más se identificaron notables diferencias entre los porcentajes de concesión de protección internacional, así como en las condiciones de acogida. Esta realidad hace más lejana la consecución de un Sistema Europeo Común de Asilo.

Si no se produce un cambio urgente en el rumbo de las políticas de migración y asilo de la Unión Europea, el derecho de asilo será un recuerdo del pasado para una comunidad de naciones que se preció de ser referencia en materia de derechos humanos. El acceso a vías legales y seguras para que las personas refugiadas puedan llegar a su territorio, el fin de las devoluciones ilegales en sus fronteras exteriores y la garantía de una adecuada protección y de una acogida digna deben ser ejes prioritarios.

4. UE-TURQUÍA, UN ACUERDO INACEPTABLE

A lo largo de 2015, la Unión Europea mantuvo su apuesta por la progresiva impermeabilización de sus fronteras. En la cumbre euroafricana celebrada en Malta en noviembre priorizó el control de las migraciones y supeditó la cooperación al desarrollo a la identificación con este objetivo por parte de los países del Sur. Por su parte, Hungría finalizó la construcción de una valla de 175 kilómetros en su frontera con Serbia y Bulgaria extendió la que separa su territorio de Turquía a lo largo de 130 kilómetros más. El punto culminante de esta política fue el acuerdo alcanzado el 18 de marzo de 2016 por los jefes de Estado y de Gobierno de la UE y Turquía en materia de migraciones, que CEAR ha denunciado ante la Comisión Europea, el Comisario Europeo de Derechos Humanos y el Defensor del Pueblo Europeo con el apoyo de más de trescientas organizaciones sociales y más de once mil ciudadanos y ciudadanas para exigir su anulación.

A través de este acuerdo, Turquía acepta la devolución inmediata de las personas migrantes en situación irregular y también de las personas llegadas a Grecia desde su territorio cuyas solicitudes de asilo hayan sido inadmitidas a trámite. Las personas de Siria que lleguen a Grecia a partir del 20 de marzo de 2016 también serán enviadas a Turquía y, por cada una de ellas, la UE se compromete a reasentar en su territorio a una persona refugiada siria que esté en este país. A cambio, Bruselas entrega fondos a Turquía, reactiva su adhesión a la UE y avanza

hacia la liberalización del régimen de visados. Como ha sucedido en la última década, este acuerdo implicará el uso de vías de acceso a Europa aún más peligrosas para las personas refugiadas.

5. ESPAÑA RECIBE, UN AÑO MÁS, SOLO AL 1% DE LAS PERSONAS SOLICITANTES EN LA UE

Frente a las 5.947 personas de 2014, en 2015 casi 15.000 personas (14.780 según Eurostat, 14.881 según los datos provisionales de la OAR) formalizaron su solicitud de protección internacional, la cota anual más elevada registrada en España y que, sin embargo, apenas representó el 1% de las que se registraron en el conjunto de la Unión Europea. Un año más, recibimos a un porcentaje ínfimo de las personas que buscaron protección internacional en Europa. Más de la mitad procedían de Siria (5.724) y Ucrania (3.420). La llegada de personas refugiadas sirias por el puesto fronterizo de Beni Enzar convirtió por primera vez a Melilla en la provincia donde se presentaron más peticiones.

Por último, a lo largo de 2015 solo cuatro personas que llegaron como polizones en buques que atracaron en puertos españoles pudieron solicitar protección internacional. En cuanto a los CIE, aunque CEAR no ha podido conocer el número total de solicitudes presentadas en estos centros el pasado año, quedó claro que, en función del centro en que la persona necesitada de protección internacional estuviera internada, el acceso al procedimiento variaba de manera notoria. Ello dependió de las entidades y organismos que pudieron ingresar en estos centros para brindar información y de si estos disponían de un servicio de orientación jurídica, que solo existe en los de Madrid, Barcelona y Valencia. En estos casos hay mayores posibilidades de acceso a la información y esto se traduce en el aumento del número de solicitudes de los últimos años.

6. EL GOBIERNO PRETENDE DAR COBERTURA LEGAL A LAS DEVOLUCIONES ILEGALES

Uno de los aspectos más preocupantes relacionados con el derecho de asilo es el "régimen especial" que se aplica en Ceuta y Melilla, instaurado por la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, cuya Disposición final primera modificó la Ley de Extranjería para permitir las devoluciones de migrantes sin ningún tipo de procedimiento ni salvaguardia. En opinión de CEAR, las "devolu-

ciones en caliente” que se practican en ambas ciudades autónomas son ilegales, vulneran el principio de no devolución, ya que implican en muchos casos expulsiones colectivas (prohibidas por el artículo 4 del Protocolo nº 4 al Convenio Europeo de Derechos Humanos), y conculcan el artículo 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que exige un recurso interno efectivo que habilite examinar el contenido de una queja defendible y ofrecer una reparación adecuada. Además, en 2015 el Gobierno continuó restringiendo el traslado a la Península de personas que solicitaron asilo en Ceuta, una violación flagrante del ejercicio del derecho constitucional consagrado en el artículo 19 de la Constitución relativo a la libertad de residencia y circulación por territorio nacional.

Por otra parte, tal y como estableció el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su histórica sentencia de 22 de abril de 2014 en el asunto “A. Cy otros contra España” (examinada en el Informe 2015 de CEAR), debe garantizarse el efecto suspensivo de los recursos judiciales contra las denegaciones o inadmisiones de protección internacional en frontera y suspenderse de manera automática cualquier devolución o retorno hasta que se tome la decisión sobre el fondo del asunto. En caso contrario, se repetirán situaciones como las expuestas en el primer epígrafe del capítulo 3, con un procedimiento en frontera en el que en ocasiones convergen criterios restrictivos.

7. DESCIENDE LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN ESPAÑA

El precario compromiso del Gobierno con las personas refugiadas menguó aún más en 2015, cuando apenas 220 personas lograron el estatuto de refugiado, frente a las 384 de 2014, y 800 la protección subsidiaria, en comparación con las 1.199 de 2014. El porcentaje de personas que vio rechazada la protección internacional pasó del 56,14% de 2014 al 68,52%. No concedió la residencia por razones humanitarias (una opción prevista en el artículo 37 b) de la Ley de Asilo) ni a una sola de las 2.220 personas a quienes denegó la protección internacional. Resulta alarmante que frente al aumento de solicitudes de protección de personas que proceden de países en conflicto los índices de concesión hayan disminuido. A esto hay que añadir que sigue identificándose un trato diferenciado hacia los solicitantes de origen sirio y los que proceden de otros países en conflicto como Ucrania o Malí, cuyos expedientes están “congelados” en espera de que los conflictos lleguen a su fin.

En cuanto al estatuto de apátrida, 1.151 personas lo solicitaron el pasado año, casi todas procedentes de los campamentos saharauis en Tinduf, en el desierto argelino. Con lentitud, la OAR continuó resolviendo estas peticiones de manera favorable, de conformidad con los criterios definidos por el Tribunal Supremo.

8. “REFUGEES WELCOME”

Las dimensiones de la tragedia de Siria y de las muertes en el Mediterráneo, sintetizadas en la fotografía del cuerpo inerte del pequeño Aylan Kurdi publicada el 3 de septiembre de 2015 por medios de comunicación de todo el mundo, movilizaron activamente a una parte de la sociedad española y europea en defensa de las personas refugiadas y del derecho de asilo. Mientras el Gobierno negociaba con sus pares europeos las cuotas de reubicación y reasentamiento que hasta ahora ha incumplido, diversas administraciones locales y autonómicas expresaban su deseo de contribuir a la acogida y se prepararon para ella, con la colaboración de la ciudadanía solidaria y de las organizaciones sociales.

El tratamiento informativo de la llamada “crisis de los refugiados”, que para los medios mayoritariamente empezó a partir de agosto de 2015, difundió un discurso más favorable a las personas refugiadas que el que podía apreciarse con anterioridad y que ayudó a esta sensibilización social. Los principales medios de comunicación explicaron que la inmensa mayoría de las personas que llegaban por mar a Europa huían de conflictos, por lo que habían tomado esa decisión de manera forzada. Y, sobre todo, ofrecieron una personalización mucho mayor, ya que relataron el sufrimiento de estos seres humanos en el recorrido hacia el continente europeo, los anhelos de una nueva vida, y fijaron como idea dominante de su discurso la siguiente: “Europa debe hacer algo”. Pero, hasta el momento, los gobernantes europeos han hecho muy poco.

CAPÍTULO 7

PROPUESTAS: CINCO COMPROMISOS DEL NUEVO GOBIERNO CON LAS PERSONAS REFUGIADAS

Desde CEAR solicitamos al nuevo Gobierno y al futuro Parlamento que con carácter urgente en la próxima legislatura se pongan en marcha las siguientes medidas:

1. La retirada del apoyo de España al acuerdo entre la UE y Turquía, instando de forma inmediata a la suspensión de su aplicación y a su impugnación ante las vías existentes al efecto.
2. La acogida de forma inmediata en España de las personas refugiadas que se encuentran en Grecia e Italia en cumplimiento de los acuerdos de reubicación adoptados por el Consejo Europeo.
3. La puesta en marcha de vías legales y seguras de acceso al procedimiento de asilo:
 - Habilitar la posibilidad de solicitar asilo en embajadas y consulados españoles.
 - Facilitar la emisión de visados humanitarios.
 - Cumplir los compromisos adquiridos en materia de reasentamiento y aprobación de un programa ambicioso y permanente de reasentamiento.
 - Flexibilizar los requisitos de reagrupación familiar.
4. La eliminación de los obstáculos para el acceso al derecho de asilo:
 - Poner fin a las devoluciones ilegales de personas migrantes y refugiadas en las fronteras de Ceuta y Melilla.

- Suprimir la exigencia de visado de tránsito aeroportuario impuesto en 2011 a personas de nacionalidad siria.
5. La trasposición inmediata de las directivas europeas en materia de asilo y la aprobación urgente del Reglamento que desarrolle normativamente la Ley de Asilo, pendiente desde hace casi siete años.

CAPÍTULO 8

PARA SABER MÁS

HUIR PARA AMAR: EL DERECHO DE ASILO POR MOTIVOS DE ORIENTACIÓN SEXUAL E IDENTIDAD DE GÉNERO.

José Díaz Lafuente

Profesor de Derecho Constitucional en la Universitat Jaume I.

Doctorado internacional en Derecho. Universitat de València.

En todas las regiones del mundo, en mayor o menor grado, las personas lesbianas, gais, bisexuales, trans e intersexuales, en adelante LGBTI, son perseguidas y discriminadas por el mero hecho de querer ser, sentir y expresar de forma digna y libre su género, su erotismo y su afecto. Muchas de estas personas deben abandonar a sus seres queridos, sus hogares y sus países de origen, enfrentándose a una huida hacia la protección, la libertad y la supervivencia.

A lo largo del siglo XX, el derecho de asilo se ha ido integrando en el discurso normativo de los derechos humanos para reconocer la protección internacional a los perseguidos por motivos raciales, religiosos, políticos y étnicos. De acuerdo con una aplicación e interpretación evolutivas de la norma en función de la realidad social, en los últimos años tanto la normativa internacional como la europea y la nacional han ido extendiendo el ámbito subjetivo de aplicación del “derecho a tener derechos”, como concibió el derecho de asilo la pensadora Hannah Arendt, para reconocer el ejercicio del mismo a aquellas personas que

son perseguidas por su orientación sexual o su identidad de género.

La persecución por tales motivos debe circunscribirse dentro del marco de la persecución por motivos de género, entendido éste como una construcción social compleja e influenciada por valores culturales, religiosos, económicos y políticos que determinan qué funciones se esperan que desarrollen la mujer y el hombre, la relación entre estos roles sociales y el estatus social derivado de los mismos. En este sentido, puede afirmarse que la homosexualidad, la bisexualidad, la transgeneridad, la transexualidad y la intersexualidad amenazan y cuestionan los valores del patriarcado, la consecuente configuración jerárquica y binaria del género y la estricta conformación heteronormativa de las relaciones afectivo-sexuales.

Conviene destacar que, en la actualidad, en 75 países se criminalizan los actos homosexuales consentidos entre personas adultas con sanciones que abarcan desde la multa o la pena de cárcel hasta la pena de muerte, contemplada ésta última en Arabia Saudita, Mauritania, la República Islámica de Irán, Sudán y Yemen, en algunas regiones de Nigeria y Somalia, en los territorios de Iraq y Siria ocupados por Daesh, así como en el recientemente revisado Código Penal de Brunei.

En términos generales, puede deducirse que la penalización de los actos sexuales mantenidos entre personas del mismo sexo procede, por una parte, de una aplicación estricta de la ley islámica, la Sharia, y, por otra, de vestigios jurídicos procedentes de la época colonial que en algunos casos regulan términos jurídicamente indeterminados como la moralidad, el libertinaje o los actos contra natura. Disposiciones jurídicas heredadas que sirven para fundamentar la paradoja de la percepción de la homosexualidad, de la bisexualidad, de la transgeneridad, de la transexualidad o de la intersexualidad, como “no africanas” o como “no asiáticas”, percepción promovida por determinadas élites políticas y religiosas anti-occidentales en algunos países africanos y asiáticos que parten de la base errónea de identificar como ancestrales y propias aquellas regulaciones impuestas en la época colonial sobre la sexualidad y el género.

Más allá de la penalización de los actos homosexuales en casi el cuarenta por ciento de estados que conforman la comunidad internacional, de acuerdo con los informes de los órganos de tratados, los procedimientos especiales y los organismos de las Naciones Unidas, puede deducirse que en todas las regiones del mundo las personas LGBTI son víctimas de la transfobia, la bifobia y la homofobia. Del estudio de los elevados índices de violencia por tales mo-

tivos existentes en cada región, se deduce que las vulneraciones de los derechos humanos por estos motivos pueden abarcar desde asesinatos, violaciones y agresiones físicas, torturas, detenciones arbitrarias, exclusión en el reconocimiento de los derechos de reunión, de expresión y de información hasta discriminación en el ejercicio de los derechos sociales de empleo, de salud y de educación.

A pesar de que el registro de los supuestos de violencia y discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género sea impreciso e indeterminado, debe destacarse la frecuencia de los supuestos de torturas perpetradas por agentes estatales por el motivo de la homosexualidad, la bisexualidad, la transexualidad o la intersexualidad de las víctimas, cuestión que ha sido denunciada de forma reiterada por las instituciones internacionales responsables de velar por la aplicación de los derechos humanos.

Además, a diferencia de las personas perseguidas por motivos raciales, étnicos, religiosos o políticos, las personas LGBTI se encuentran en una especial situación de vulnerabilidad a sufrir persecución por parte de los miembros de su propia familia o de la comunidad en la que habita a través de los denominados crímenes de honor. En especial riesgo se encuentran, tal y como se constata tras el análisis de los informes de los principales organismos internacionales y de diversas ONG especializadas, las mujeres lesbianas, bisexuales y trans debido a las desigualdades de género que restringen la autonomía de las mujeres en la toma de decisiones sobre su sexualidad, su reproducción y su vida familiar.

EL RECONOCIMIENTO DE LA ORIENTACIÓN SEXUAL Y DE LA IDENTIDAD DE GÉNERO COMO MOTIVOS DE PERSECUCIÓN

De acuerdo con el artículo 1.A.2) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, para el reconocimiento del estatuto de refugiado la persona solicitante debe tener un fundado temor a ser perseguida por uno de los cinco motivos que la disposición establece: raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas. Tanto la Directiva de reconocimiento 2011/95/EU como la Ley de Asilo reconocen la orientación sexual y la identidad de género como motivos de persecución, en tanto que las personas de una determinada orientación sexual o identidad de género pueden conformar un grupo social determinado.

Una de las principales críticas sobre la regulación de la orientación sexual

y de la identidad de género como posibles motivos de persecución en los ordenamientos jurídicos comunitario y nacional puede efectuarse en relación con el hecho de que esta inclusión se ha realizado de forma discriminatoria incurriendo en graves restricciones que deben ser subsanadas en un ulterior desarrollo de la normativa.

Por una parte, el reconocimiento de la orientación sexual y de la identidad de género dentro del concepto de grupo social determinado opera sólo en función de las circunstancias imperantes en el país de origen. Esta exigencia posiciona a las personas solicitantes de asilo y de protección subsidiaria por tales motivos en un claro supuesto de inseguridad jurídica ya que la falta de información sobre el país de origen por parte de las autoridades puede dar lugar a prejuicios y a denegaciones sistemáticas de solicitudes, sin llegar a tramitar el requerido examen individualizado de las circunstancias personales de cada solicitante. Además, esta restricción opera de forma discriminatoria en relación con los otros motivos de persecución: raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas, sobre los que no se aplica la condición de las circunstancias imperantes en el país de origen.

Por otra parte, la normativa de asilo tanto de la Unión Europea como la nacional establecen que “en ningún caso podrá entenderse la orientación sexual en un sentido que comporte actos considerados delictivos”, precepto claramente innecesario porque la Directiva de reconocimiento y la Ley de Asilo ya prevén entre los supuestos de exclusión, aplicables a todos los motivos de persecución, la comisión de delitos graves comunes.

En esta misma línea, este precepto parece responder, lamentablemente, a una carencia objetiva en la comprensión y discernimiento de la naturaleza y el contenido de los términos orientación sexual e identidad de género, constituyendo una clara incursión por parte del legislador en prejuicios discriminatorios que parecen vincular indirectamente la orientación sexual y la identidad de género con conductas tipificadas penalmente como son los delitos de agresión sexual, abusos a menores, acoso sexual, de exhibicionismo y provocación sexual y aquellos relativos a la prostitución y corrupción de menores, sobre los que resulta independiente la orientación sexual o la identidad de género de quien perpetra tales actos.

LA PENALIZACIÓN DE LA HOMOSEXUALIDAD COMO ACTO CONSTITUTIVO DE PERSECUCIÓN

La cuestión de la penalización de la homosexualidad como acto en sí mismo constitutivo de persecución resulta uno de los aspectos más relevantes en relación con el reconocimiento del estatuto de refugiado por motivos de orientación sexual e identidad de género.

Los estados miembros de la Unión Europea no presentan una práctica procesal del asilo uniforme en este aspecto. En Alemania, Reino Unido, Finlandia o Suecia, además de la existencia de una norma punitiva en los países de origen, que contemple penas como la privación de la libertad o la condena a muerte por mantener actos homosexuales, se requiere el hecho de que se dé en tales países la aplicación efectiva de la norma punitiva. En otros estados europeos el requisito es triple, puesto que se requiere no sólo que la existencia de la norma punitiva y su aplicación efectiva, sino que ésta, además, se lleve a cabo de forma individualizada sobre el solicitante de protección internacional. Este es el criterio principalmente aplicado en España tanto por la práctica de la Oficina de Asilo y Refugio como por la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Tras el estudio crítico de la normativa de la UE y de la legislación española, así como de los efectos que sobre las personas LGBTI tiene la penalización de los actos homosexuales, este criterio debería modificarse en función de los siguientes argumentos:

- El propio artículo 6 de la Ley de Asilo incluye entre los actos constitutivos de persecución las medidas legales y administrativas discriminatorias. Por tanto, las leyes que de forma directa o indirecta sancionen las relaciones o los actos sexuales consensuados entre personas adultas del mismo sexo deben entenderse *per se* constitutivas de un acto de persecución.
- La mera existencia de un régimen punitivo sancionador posibilita que cualquier agente estatal pueda infligir daño grave contra las personas por su orientación sexual o su identidad de género y propicia un ambiente permisivo respecto a las persecuciones y violaciones de derechos humanos perpetradas por agentes no estatales, en entornos sociales o familiares, contra las personas LGBTI. Además, de este modo, se impide la posibilidad de solicitar protección ante las autoridades nacionales que, por mandato de la ley, están obligadas a perseguir, sancionar y condenar por los mismos motivos por los que el perseguido pide protección, incurriendo en uno de los

supuestos de falta de protección interna contemplados en el artículo 14 de la Ley de Asilo.

- Esta postura jurisprudencial es, además, contraria al criterio establecido por la jurisprudencia de otros tribunales de países europeos, como la jurisprudencia del Tribunal de Casación italiano, y por lo dispuesto por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) al respecto. De hecho, la interpretación realizada por nuestros tribunales sobre la criminalización de los actos homosexuales en el país de origen deberá adaptarse a los criterios establecidos por el TJUE que, en sentencia de 7 de noviembre de 2013, estimó la necesidad de la aplicación efectiva de la norma punitiva para ser constitutiva de acto de persecución pero sin requerir la aplicación efectiva individualizada sobre la persona solicitante de protección internacional.

El criterio de discreción: la exigencia de ocultar la verdadera orientación sexual o identidad de género

A pesar de que las autoridades responsables del proceso de asilo en el estado receptor consideren que la persona solicitante tenga un fundado temor a ser perseguida en su país de origen por motivo de su orientación sexual o por su identidad de género, puede que no se conceda la protección internacional bajo el requisito de discreción, que establece que no se reconoce el estatuto de refugiado en tanto que la persona solicitante pueda evitar la persecución ocultando su orientación sexual o su identidad de género.

De acuerdo con el análisis de diferentes resoluciones e informes especializados, puede afirmarse que este requisito ha sido aplicado en Austria, principalmente para las solicitudes de personas bisexuales, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Malta, Países Bajos, Polonia y Rumania. De las entrevistas mantenidas con los principales operadores jurídicos del asilo en España puede deducirse que de forma implícita este requisito también ha sido aplicado por las autoridades de asilo españolas, si bien es destacable el actual grado de sensibilidad y de toma de conciencia por su parte respecto a estos motivos de persecución.

En cualquier caso, resulta relevante que este requisito sólo se requiera en los supuestos de persecución por motivos de orientación sexual o de identidad de género y no sea aplicado, en términos generales, a otros motivos de persecución como el de la religión o el de las opiniones políticas. Del mismo modo

que no puede exigirse a una persona perseguida por confesar una religión determinada que realice de forma oculta sus prácticas religiosas para evitar ser perseguida o a una persona que huye por no cumplir con la ideología política de un régimen dictatorial que se reserve de expresar públicamente tales opiniones divergentes, no debe aplicarse un requisito cuyo principal efecto no es otro sino limitar la vivencia y la expresión de la orientación sexual y de la identidad de género vulnerando los derechos humanos al libre desarrollo de la personalidad, a la igualdad, a la intimidad y a la integridad, física y psicológica, de la persona. Además, este requisito es contrario al principio de no discriminación establecido en el mismo preámbulo de la Convención de Ginebra de 1951 que debe inspirar la interpretación y la aplicación de la normativa internacional sobre las personas refugiadas.

De hecho, este requisito encuentra su origen, de nuevo, en el propio desconocimiento de la naturaleza de la orientación sexual y de la identidad de género. Si bien es cierto que por miedo a sufrir violencia, discriminación y exclusión muchas personas LGBTI no pueden o no desean expresar su verdadera orientación sexual o identidad de género, esto no implica que pueda obligarse a la persona solicitante de asilo por tales motivos a vivir de acuerdo con una orientación sexual o una identidad de género que no sea la suya. En este sentido, puede deducirse que bajo el criterio de discreción exigido por múltiples jurisdicciones subyace la presunción de que la orientación sexual es un comportamiento voluntario y opcional y que la identidad de género puede vivirse de forma oculta sin necesidad de vulnerar los patrones sociales de género imperantes en el país de origen.

En esta misma línea, la comentada sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 7 de noviembre de 2013 también ha rechazado este criterio de discreción por entender que el hecho de que a los miembros de un grupo social que comparten la misma orientación sexual se les exija que oculten esa orientación resulta contrario al reconocimiento mismo de una característica que resulta tan fundamental para la identidad que no se les puede exigir a los interesados renunciar a ella. Por extensión analógica, debe rechazarse también la aplicación del criterio de discreción en las solicitudes de asilo por motivo de la identidad de género de la persona solicitante.

LA PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO DE ASILO POR MOTIVOS DE ORIENTACIÓN SEXUAL Y/O IDENTIDAD DE GÉNERO

Uno de los principales desafíos que presenta el procedimiento de asilo por motivos de orientación sexual e identidad de género es el procedimiento para valorar la verisimilitud de la solicitud. Resulta destacable, en relación con los medios de prueba, la escasa credibilidad que se le otorga al relato de la persona solicitante de asilo por motivos de orientación sexual o de identidad de género y puede afirmarse que existe una presunción generalizada de abuso del derecho por parte de las personas solicitantes que aleguen persecución por tales motivos que no se aplica a las solicitudes fundamentadas por otras causas. De este modo, se observa como en algunas jurisdicciones se exigen en exceso pruebas testificales y documentación como cartas y material fotográfico imposibles de presentar por personas que provienen de países en los que la homosexualidad, la bisexualidad, la transgeneridad, la transexualidad y la intersexualidad son perseguidas y estigmatizadas. Sin duda alguna, la excesiva demanda de pruebas que evidencien la persecución y/o la orientación sexual o la identidad de género de la persona solicitante colisiona paradójicamente con el comentado requisito de discreción exigido en muchos países de asilo.

Además, muchos relatos no son considerados veraces porque no existe suficiente información del país de origen que sirva para corroborar el ambiente homofóbico, bifóbico o transfóbico. En este sentido, encuentra relevancia el hecho de que ACNUR haya subrayado que la falta de información pertinente y específica sobre el país de origen relacionada con la situación y el trato de las personas LGBTI no debe automáticamente dar lugar a la conclusión de que la solicitud de la persona solicitante carezca de fundamento o de que no exista persecución de personas LGBTI en ese determinado país.

Por otra parte, se ha observado como en algunos estados se opta para la evaluación de la solicitud de asilo por la práctica de un reconocimiento médico, psiquiátrico o psicológico que pueda determinar la orientación sexual o la identidad de género. Sin perjuicio de que la orientación sexual o la identidad de género puedan ser objeto de evaluación por parte de las autoridades de asilo a través de una serie de entrevistas que sean respetuosas con los derechos fundamentales de las personas solicitantes, conviene destacar que las evaluaciones médicas producen, en muchas ocasiones, una lesión de la privacidad de la persona solicitante y pueden ocasionarle un intenso sufrimiento, especialmente

a aquellas personas solicitantes que se han enfrentado a interrogatorios similares en sus países de origen. En esta misma línea, ACNUR ha denunciado que la prueba médica sobre la orientación sexual del solicitante es una violación de derechos humanos básicos que no debe ser empleada.

El propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en sentencia de 2 de diciembre de 2014, sobre los asuntos acumulados C-148 a C-150 de 2013, ha estimado que las personas solicitantes de asilo que aleguen riesgo de persecución en sus países de origen por su homosexualidad no pueden ser sometidas en los estados miembros a interrogatorios detallados sobre sus prácticas sexuales para demostrarlo, porque ello atenta contra sus derechos fundamentales.

LOS PRINCIPIOS JURISPRUDENCIALES SOBRE EL DERECHO DE ASILO POR MOTIVOS DE ORIENTACIÓN SEXUAL E IDENTIDAD DE GÉNERO

De acuerdo con la jurisprudencia española, puede deducirse que, para la admisión a trámite de una solicitud de asilo, deben concurrir dos requisitos: un requisito positivo (la necesaria descripción de una persecución por motivos de orientación sexual e identidad de género) junto con uno negativo, fundamentado en la ausencia de manifiesta falsedad o inverosimilitud. En consecuencia, la Administración no puede rechazar las solicitudes de asilo, salvo manifiesta inverosimilitud, y tiene la obligación de admitirlas a trámite en caso de duda para que el procedimiento permita el análisis casuístico individualizado. Una vez admitida a trámite la solicitud, la jurisprudencia española sí requiere al solicitante la acreditación debida de los indicios suficientes para valorar la veracidad del relato. A este respecto, dada la dificultad en la prueba de la orientación sexual, y de la persecución consecuente, sería defendible una postura más flexible, siguiendo recientes sentencias que permiten la concesión del derecho de asilo, aun a falta de indicios suficientes, siempre que el relato fuera preciso, detallado y coherente.

En cualquier caso, siempre debe respetarse el derecho a un recurso efectivo de acuerdo con el artículo 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y es imposible proceder al traslado de la persona solicitante de asilo a su país de origen si la Audiencia Nacional aún no se ha pronunciado sobre el fondo del recurso frente a la desestimación de la solicitud o de la protección subsidiaria.

La posible violación de esta disposición fue el fundamento jurídico para que

el 27 de marzo de 2015 el Tribunal Europeo de Derechos Humanos admitiera a trámite la demanda nº 15109/15 sobre el asunto M.B. contra España y solicitara a las autoridades nacionales españolas, en virtud del artículo 39 del Reglamento del Tribunal, la suspensión de la devolución de una demandante de asilo por su orientación sexual a su país de origen hasta que la Audiencia Nacional dictara sentencia sobre el recurso contra la inadmisibilidad de la demanda de protección internacional.

En este mismo sentido, conviene traer a colación la sentencia de 22 de abril de 2014 sobre el asunto A.C. y otros contra España por la que el Tribunal de Estrasburgo ya condenó a España por no garantizar un recurso efectivo al negar las medidas cautelares tras la desestimación de la solicitud de asilo y antes de la resolución del recurso ante la Audiencia Nacional.

EL DERECHO DE ASILO DENTRO DE UN MARCO COHERENTE DE JUSTICIA PARA LA APLICACIÓN EFECTIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS

El derecho a la protección internacional, inclusiva del reconocimiento del estatuto de refugiado, de la protección subsidiaria y de la protección por razones humanitarias, debe concebirse como un derecho humano cuya titularidad corresponde al perseguido. De acuerdo con la doctrina especializada, el derecho de asilo es un derecho humano, subjetivo, personalísimo y fundamental cuyo reconocimiento queda vinculado al reconocimiento de otros derechos humanos como el derecho a la vida, a la integridad y a la libertad.

Lamentablemente, la política de asilo de la Unión Europea se presenta como una política altamente embebida por su política migratoria, que responde a una perspectiva más economicista, de control de flujos, que a una de cariz humanitario y de desarrollo. La preocupación manifiesta del legislador comunitario sobre el abuso del derecho de asilo por migrantes económicos y el temor de los estados miembros a un uso indebido del proyectado espacio de libertades por el crimen organizado internacional han propiciado la emergencia de una acción comunitaria restrictiva respecto del derecho humano a la protección internacional.

Del mismo modo, tal como constatan los datos del presente Informe, son patentes las dificultades existentes para poder ejercitar el derecho de asilo en nuestro estado. Resulta cuanto menos paradójico que, siendo España el estado europeo más próximo a África, sea al mismo tiempo uno de los países de la

Unión Europea que menos solicitudes recibe, debido, principalmente, al cierre indiscriminado de nuestras fronteras, que imposibilita tanto a las personas perseguidas ejercer su derecho humano a la protección internacional como a nuestro estado cumplir con los compromisos internacionales, europeos y constitucionales de promover, proteger y garantizar el ejercicio de todos los derechos humanos, incluidos, entre ellos, el derecho de asilo.

En relación con los motivos de orientación sexual e identidad de género, el reconocimiento del ejercicio del derecho de asilo no puede concebirse como la solución última o como un derecho aislado frente a la lucha contra la homofobia, la bifobia y la transfobia existentes en todas las regiones del mundo, sino como un derecho humano integrado de forma coherente en un marco de justicia más amplio, cuyo principal objetivo sea la aplicación efectiva, universal y no discriminatoria del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

A estos efectos, la comunidad internacional debe perseguir la cristalización jurídica de instrumentos vinculantes internacionales de derechos humanos frente a la discriminación y la violencia por motivos de orientación sexual e identidad de género, así como la despenalización de las legislaciones punitivas de los actos sexuales consentidos mantenidos entre personas adultas del mismo sexo, la adopción de leyes antidiscriminatorias que persigan la erradicación de la homofobia, la bifobia y la transfobia en los diferentes ámbitos de la sociedad y el empoderamiento a escala local de los grupos de activistas y defensores de derechos humanos en los países donde se persigue la diversidad sexual y de género.

Sin duda alguna, el diálogo y la educación se presentan como las herramientas más efectivas, a medio y a largo plazo, en la lucha contra la violencia generalizada y las persecuciones existentes por motivos de orientación sexual e identidad de género. Un diálogo constructivo, que pueda superar las deficiencias de información y de reconocimiento institucional que en la actualidad presentan las cuestiones de orientación sexual y de identidad de género en la agenda política internacional, y una educación integral, inclusiva de las cuestiones de diversidad sexual y de género, clave para la erradicación de la discriminación y la intolerancia desde la raíz y para la construcción de una sociedad internacional, presente y futura, más consciente, más justa, más igualitaria y más libre.

SELECCIÓN BIBLIOGRÁFICA

- ALVENTOSA DEL RIO. *Discriminación por orientación sexual e identidad de género en el derecho español*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. 2008.
- CRAWLEY, H. *Refugees and Gender*. Jordan. 2001.
- HATHAWAY, J. *The Law of Refugee Status*. Toronto. Butterworths. 1991
- ITABORAHY, L. y CARROLL, A. ILGA 10ª Informe de Homofobia de Estado de ILGA. Mayo de 2015. Disponible en: http://old.ilga.org/Statehomophobia/ILGA_State_Sponsored_Homophobia_2015.pdf
- JIMENA QUESADA, L. et ALEGRE, M. *Fundamentos constitucionales de la Unión Europea*. Biblioteca Nueva, 2006.
- LÓPEZ GARRIDO. *El derecho de Asilo*. Instituto Nacional de Servicios Sociales, 1991
- SANTOLAYA MACHETTI, P. et MIGUEL PÉREZ-MONEO, A. *El derecho de asilo en la jurisprudencia*. (Julio 2005-junio 2006).CIBOD. 2007.
- SPIJKERBOER, J. et JANSEN, S. *Fleeing Homophobia*. Vrije Amsterdam University. Septiembre de 2011.

RESOLUCIONES, INFORMES Y DIRECTRICES DE NACIONES UNIDAS

- CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. Resolución 17/19. Derechos humanos, orientación sexual e identidad de género 17º período de sesiones Tema 8 de la agenda Seguimiento y aplicación de la Declaración y el Programa de Acción de Viena. A/HRC/RES/17/19. 14 de julio de 2011.
- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. Directrices sobre la protección internacional Nº9: Solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con la orientación sexual y/o la identidad de género en el contexto del artículo 1A (2) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y/o su Protocolo de 1967. HCR/IP/12/09 23 de octubre 2012.
- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. Informe Leyes y prácticas discriminatorias y actos de violencia contra personas por su orientación sexual e identidad de género. A/HRC/19/41. 17 de noviembre de 2011
- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. PILLAY, N. Statement by UN High Commissioner for Human Rights to the Panel on ending violence and discrimination against individuals on the basis of their sexual orientation and gender identity at the Human Rights Council 19th

Session . Ginebra, 7 marzo de 2012.

- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. PILLAY, N. Video Message.Oslo Conference on Human Rights.Sexual Orientation and Gender Identity.Oslo, 15-16 de abril de 2013.

NORMATIVA DE ASILO DE LA UNIÓN EUROPEA

- PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO. Directiva 2011/95/UE del de 13 de diciembre de 2011 por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida.
- PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO. Directiva 2012/29/UE por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo. 25 de octubre de 2012. DOUE L 315/57 14.11.2007.
- PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO. Directiva 2013/32/UE sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición) de 26 de junio de 2013. D.O.U.E. L 180/60 29.6.2013.
- PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO. Directiva 2013/33/UE por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido) de 26 de junio de 2013 D.O.U.E. L 180/96. 29.6.2013

JURISPRUDENCIA EUROPEA

- TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. Sentencia en los asuntos acumulados C-199/12, C-200/12 y C-201/12 X, Y, Z / Minister voor Immigratie en Asiel. 7 de noviembre de 2013.
- TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. Sentencia de 2 de diciembre de 2014, sobre los asuntos acumulados C-148 a C-150 de 2013
- TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS. Sentencia de 22 de abril de 2014 sobre el asunto *A.C. y otros c. España* (demanda nº 6528/11)
- TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS. Asunto M.B. c. España (demanda nº 15109/15). Admitido a trámite el 27 de marzo de 2015. P.2. Disponible en: [http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-157483#{%22itemid%22:\[%22001-157483%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-157483#{%22itemid%22:[%22001-157483%22]})

CAPÍTULO 9

**APÉNDICE. “LESBOS, ‘ZONA CERO’ DEL DERECHO DE ASILO”.
INFORME DE LA MISIÓN DE CEAR**

El pasado año 2015, los líderes europeos adoptaron en diversas cumbres compromisos concretos para el reparto en la acogida de personas refugiadas que se encuentran en Grecia y en Italia donde se produjeron más del 95% de las llegadas por mar (844.000 a Grecia y más de 152.000 a Italia). Es conocido que la mayor parte de los países no han cumplido con los compromisos adquiridos. En el caso de España, han sido únicamente 18 personas las reubicadas de las cerca de 16.000 comprometidas sin haberse puesto en marcha, hasta el momento, ningún otro nuevo contingente para su acogida a pesar de que a principios de marzo, el Ministro del Interior en funciones anunciaba que España arrancaba uno nuevo conformado por 150 personas desde Grecia, 32 desde Italia completando el grupo inicial de diciembre que quedó incompleto y 285 reasentados desde Turquía.

En paralelo, CEAR junto al resto de organizaciones especializadas en materia de acogida de personas refugiadas siguen preparando el sistema de acogida español para el cumplimiento de la cuota de acogida comprometida, que será en torno a 16.000 personas en dos años si todas las previsiones se cumplen, pero sin ninguna certeza de cuándo y cómo se producirá.

Ante tanta incertidumbre, y en el marco de la responsabilidad que tenemos como organización de Derechos Humanos, cuya misión es velar por el cumplimiento del Derecho de Asilo y los derechos de las personas refugiadas, desde el equipo de CEAR valoramos la necesidad de desplazarnos a Lesbos y Atenas del 17 al 23 de marzo de 2016 en una misión de observación con el fin de conocer, en

primera persona, lo que estaba pasando en el punto de recepción más importante actualmente de personas refugiadas en Grecia (Lesbos) así como para conocer el funcionamiento de los *hotspots*.

Así mismo y siendo conscientes de la gravedad de lo que supone el acuerdo firmado por la Unión Europea y Turquía, quisimos comprobar cómo podía afectar la entrada en vigor de dicho acuerdo a las personas que actualmente se encuentran en Grecia.

1. LESBOS: UNA ISLA VOLCADA EN LA ACOGIDA Y RECEPCIÓN DE PERSONAS MIGRANTES Y REFUGIADAS

Durante el año 2015 han llegado desde Turquía aproximadamente unas 500.000 a la isla de Lesbos, siendo una isla que cuenta con una población de unos 85.000 habitantes. Lesbos es una isla dedicada principalmente al turismo (hostelería, restauración, servicios...) que ha visto afectada su principal actividad tras el comienzo de la llegada de personas migrantes y refugiadas durante el verano de 2015.

Después del verano la isla se convirtió en un lugar donde organizaciones internacionales, ONG y personas voluntarias procedentes de todos los lugares del mundo comenzaron a instalarse y a trabajar con las personas que llegan a la isla. Los voluntarios, activistas, pequeñas y grandes ONG como Médicos sin Fronteras, Médicos del Mundo, Save the Children, Oxfam y las autoridades e instituciones han trabajado desde entonces de forma armónica y organizada manteniendo competencias claramente diferenciadas. La ciudadanía de la isla también ha mostrado su máxima solidaridad ante esta situación, algo digno de admiración. De hecho hay voces que ya proponen que Lesbos reciba el próximo premio Nobel de la Paz.

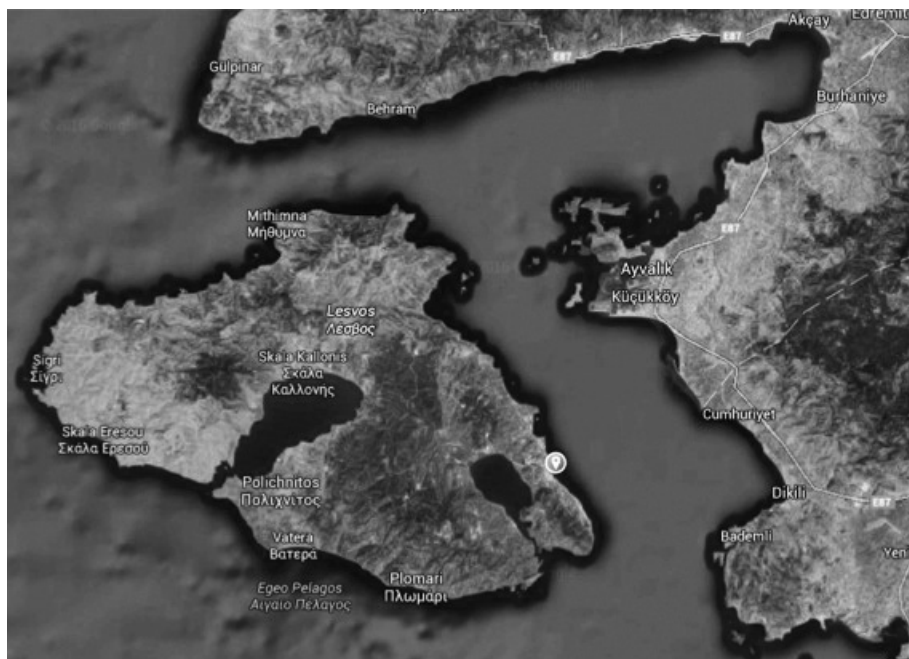
2. LA RUTA DESDE TURQUÍA A GRECIA: EL TRAYECTO, LAS EMBARCACIONES, LAS PERSONAS

Las rutas hasta la isla de Lesbos salen diariamente desde la costa turca de la región de Canakkale, al noroeste de Turquía. Previamente las personas refugiadas pasan por Estambul donde entran en un primer contacto con traficantes en la plaza de Taksin, en pleno centro de la ciudad. Aquellas que tienen más posibilidades económicas son documentadas con pasaportes falsos y llegan a Europa a

través de vuelos, desde Latinoamérica. En el caso de España, la mayor parte de las personas refugiadas sirias que han llegado a nuestro país vía aérea lo han hecho con pasaportes falsos de diferentes nacionalidades y de la ruta procedente en su mayoría de Brasil. Esta ruta es extremadamente cara, por lo que es accesible para unos pocos. Desde el primer trimestre de 2015 esta vía ha descendido considerablemente. Necesitan llegar con pasaporte falso porque es importante recordar que España, ante las primeras llegadas de familias sirias a nuestro país tras el comienzo del conflicto, introdujo en septiembre de 2011 la exigencia del visado de tránsito para las personas de origen sirio.

De esta manera, por una cuestión económica la mayoría de las personas refugiadas optan por llegar a Europa a través del mar Egeo. Así, inician otra etapa de viaje que les lleva desde Estambul hasta la ciudad costera de Izmir, donde se produce el segundo encuentro con los traficantes en la plaza Basmane. Cuando las personas refugiadas llegan a esta plaza, fáciles de identificar porque van cargadas de bolsas, les recoge su enlace, y les traslada a hostales donde esperan el día en que se organiza su partida. En una de las calles principales de esta pequeña localidad, hay más de 25 hostales dedicados a este negocio. Las personas refugiadas (la mayoría familias con bebés, niños y niñas pequeñas, personas de avanzada edad, etc...) se ven obligadas a permanecer ocultas durante días en las habitaciones de dichos hostales, sin permitírsele salir ni contactar con el exterior. No se les comunica con anterioridad el día de la partida hasta horas antes de la salida, momento en el cual son trasladadas en furgonetas hasta el punto de encuentro donde les esperan las lanchas en las que realizan la travesía. La espera en dichos hostales viene siendo de un par de semanas. Para hacer el trayecto les ofrecen la compra de chalecos salvavidas, que suponen un plus en el precio. Los chalecos son de malísima calidad y sin ninguna garantía de seguridad para las personas.

Es importante hacer la apreciación de que lo que denominamos habitualmente mafias responde a redes de 'contrabandistas' que oportunamente están aprovechando que la Unión Europea no ha habilitado vías legales y seguras para que las personas refugiadas puedan llegar sin recurrir a ellos. No detectamos que se trate de grandes redes profesionalizadas, sino de contrabandistas. Es importante destacar que desde Lesbos hay un ferry que cruza rutinariamente desde esta isla hasta Ayvalik (Turquía), otro de los puntos de salida, muy próximo a Izmir. El billete de este ferry tiene un coste de 5€, frente a los casi 2.000€ que pagan las personas migrantes y refugiadas por persona por hacer esta peligrosísima ruta en condiciones inhumanas.



Los trayectos tienen una distancia de entre 9 y 21 kilómetros, según los puntos desde donde se realice la salida, y siempre que las embarcaciones no se desorienten en el camino que puede convertirse en más del doble.

Las personas que están cruzando a Lesbos son principalmente sirias, iraquíes, afganas y pakistaníes. Las ONG que operan en el terreno constatan que las nacionalidades van variando en función de las llegadas. Esto puede deberse a que Turquía, en ocasiones, va desalojando sus centros de detención donde agrupan a determinadas nacionalidades. Por ejemplo, en el mes de enero y febrero la mayoría de las personas que llegaban a Lesbos eran de origen afgano.

En el mes de diciembre, antes de la entrada en vigor del acuerdo previo entre la Unión Europea y Ankara, por el que Turquía recibió 3000 millones, las personas refugiadas acampaban en campos improvisados en 8 puntos del municipio de Ayvacik en las costas turcas desde donde salían los botes con dirección Lesbos. Tras este primer acuerdo, los campamentos fueron desalojados, con 1.300 refugiados detenidos y trasladados al centro de internamiento y devolución de inmigrantes indocumentados de Ayvacik. El centro de internamiento de Ayvacik tenía una capacidad inicial para 84 personas, durante el verano acogía a unas 480 personas, construyéndose actualmente una ampliación del edificio para 400 plazas más.

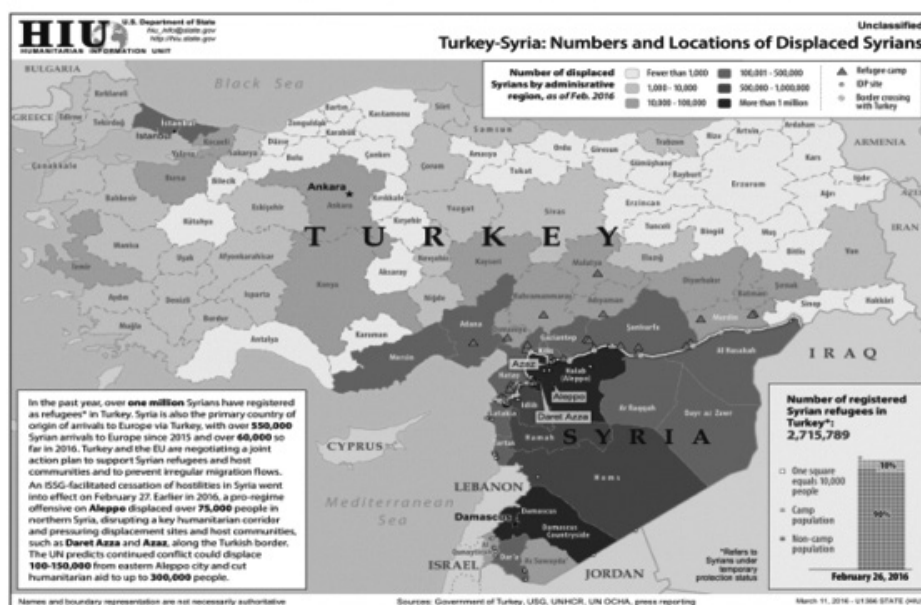
Según información obtenida, en los seis primeros meses de 2015, 10.000

personas indocumentadas fueron arrestadas en la provincia de Çanakkale, a la que pertenece Ayvacik, la mitad de ellas refugiadas sirias. Según esta información, a los ciudadanos sirios sólo se les toman las huellas digitales y se les pone en libertad tras un breve interrogatorio, mientras que las personas de otras nacionalidades son detenidas para ser repatriadas en un plazo de un mínimo de 20 días y máximo de 6 meses.

CAMPOS DE REFUGIADOS EN TURQUÍA

Según los últimos datos del ACNUR Turquía alberga a cerca de 3 millones de personas refugiadas: unos 2,7 millones de origen sirio, de los cuales unos 220.000 viven en alguno de los 22 campos de refugiados existentes, donde les ofrecen comida y atención médica básica. Además se estima que hay unos 45.000 afganos; 100.000 iraquíes y 14.000 iraníes, bien como solicitantes de asilo, bien como refugiados.

Solo alrededor del 10% de los refugiados permanece actualmente en campos el resto se encuentran en entornos urbanos en situación de desamparo y desprotección.



La mayor parte de estos campos están situados cerca de la frontera con Siria. A continuación se muestra el mapa publicado por Reliefweb:

Algunas autoridades turcas han mostrado su preocupación ante la falta de infraestructuras de acogida en Turquía para las personas que serán devueltas desde Europa tras el acuerdo.

Hasta la entrada en vigor del acuerdo UE-Turquía el pasado domingo 20 de marzo de 2016, los ciudadanos de origen sirio recibían en Turquía el estatus oficial de "huéspedes" lo que les permite vivir legalmente en dicho país, acceder a servicios básicos de salud y recibir protección en alguno de los 22 campamentos oficiales existentes siempre que se cuente con plazas disponibles. Es importante señalar que no tiene un acceso efectivo al trabajo ni a educación.

Hay que tener también en cuenta que Turquía ratificó la Convención de Ginebra en 1951 con la sorprendente cláusula de limitar el derecho a asilo a personas procedentes de Europa, lo cual deja en un limbo jurídico a los refugiados de otros lugares. La protección a solicitantes de asilo en Turquía es ejercida por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), quedando a la espera de posibles reasentamientos a terceros países, que suele durar años. Entre tanto el movimiento de los solicitantes de asilo por el país y su capacidad de buscar ingresos para sobrevivir está enormemente limitado. Amnistía Internacional ha documentado expulsiones a gran escala de personas refugiadas a Siria desde la provincia de Hatay, confirmando que es una práctica habitual aplicada tanto a adultos como a niños, niñas y mujeres embarazadas.

3. LA LLEGADA HASTA LAS COSTAS: VIGILANCIA DE FRONTERAS Y SALVAMENTO

La llegada de personas refugiadas a las costas ha sido diaria hasta la fecha de entrada en vigor del acuerdo UE-Turquía el domingo 20 de marzo de 2015 a partir de la cual el todo ha cambiado radicalmente tal y como describiremos más adelante.

El proceso cuenta con diferentes niveles:

1º Nivel: La vigilancia de las costas (fronteras) es llevada a cabo por FRONTEX, que cuenta con 3 barcos en la isla de Lesbos (de Portugal y Austria) y un helicóptero italiano perteneciente a guardacostas. Cuando los operativos de FRONTEX

detectan alguna embarcación, utilizando un sistema de alto alcance de detección nocturna, avisan a las autoridades griegas quienes a su vez avisan a Turquía para que actúe. Habitualmente, hasta antes del acuerdo, Turquía no ofrecía respuesta, y las embarcaciones pasaban esa primera barrera sin dificultad.

FRONTEX monitorea y refuerza en la vigilancia, no actúa en materia de salvamento a no ser que sea una cuestión de máxima urgencia. Fuentes de FRONTEX en la isla han manifestado en visitas oficiales que su función no queda muy clara, pues no sustituyen a los guardacostas griegos y solo en ocasiones puntuales han tenido que realizar rescates con sus barcos que tienen capacidad para trasladar a tierra unas 50/60 personas pero si fuese necesario, podrían hasta 70/80 personas.

En el puerto de Mitilene, FRONTEX ha contado durante los últimos meses con un Ferry de alta capacidad atracado en el muelle por si se produjera una llegada mayúscula y fuese necesario un traslado de grandes dimensiones. Este ferry fue utilizado el domingo 20 de marzo, tras la entrada en vigor del acuerdo, para vaciar los campos, dando traslado a la península griega a unas 3.000 personas.

También hay patrullas terrestres de FRONTEX, que van en parejas haciendo turnos. Principalmente son alemanes y españoles (hay una pareja de guardia civiles). Estas parejas aparecen en la playa cuando se produce la llegada de alguna embarcación. Hemos sido testigos de su presencia, sin visualizar ningún tipo de función específica, mientras personas voluntarias y ONG atienden a los refugiados. En conversaciones con los propios agentes los mismos manifestaron que las funciones de su dispositivo consistían en garantizar el orden.

También hay constancia de la existencia de un barco de la OTAN operando en el Egeo, en labores de vigilancia, sin información clara sobre su cometido.

2º Nivel: Los guardacostas griegos. Su objetivo es el salvamento y vigilancia. En la zona del Sur consta que hay un guardacostas de Altura (Fragata de grandes dimensiones) y 4 patrulleras. En el Norte se desconoce el número exacto de fragatas y operativos de vigilancias existentes, pero las ONG de rescate y salvamento manifiestan que la zona está blindada. Desde hace un tiempo las llegadas de embarcaciones por la zona norte de la isla, que eran las más frecuentes dado que es el recorrido más corto (unos 9 km entre la costa turca y Lesbos), se han visto muy reducidas, pues los primeros niveles de vigilancia (FRONTEX y guardacostas) han bloqueado esa ruta. Esto ha provocado que la llegada de embarcaciones se haya recondicionado a otra ruta más larga y peligrosa, produciéndose

la mayoría de las entradas por el Sureste de la isla, con un recorrido de unos 21 km (11 millas, las 5 primeras pertenecen a Turquía y las 6 restantes a Grecia) y con mayor riesgo de que se puedan ir a la deriva por estar más expuestas a mar abierto y a corrientes más peligrosas.

Cuando los guardacostas griegos interceptan una embarcación acuden a su rescate. Se trata de un cuerpo de emergencias diferente al modelo español. Van armados, por tanto serían una mezcla entre nuestro concepto de guardacostas y guardia civil. Los rescates desde estas fragatas son peligrosos debido a que sus dimensiones provo-



can grandes movimientos de agua que inestabilizan a las frágiles embarcaciones que están llegando en la actualidad (lanchas de mala calidad que albergan a unas 50/60 personas, cuando su capacidad real es de 20 personas). Si una lancha es interceptada se produce el rescate y se deja a las personas refugiadas en la cubierta a bajas temperaturas y casi siempre mojadas. Estas personas no son llevadas a tierra hasta que la fragata ha cubierto su capacidad, unas 300 personas, por lo que se producen muchas situaciones de hipotermia.

3º Nivel: ONG de rescate y salvamento. Están cubriendo las necesidades de salvamento de emergencia más cercanas a la costa de Lesbos que se llevan produciendo en la isla desde que empezaron las llegadas más intensas de personas refugiadas. En la época en la que se produjeron muchas llegadas con el buen tiempo, eran los propios guardacostas los que demandaban su intervención, solicitándoles la colaboración. Tras el invierno, con la reducción del número de llegadas y el refuerzo de guardacostas, su intervención solo se produce en los siguientes escenarios:

- En caso de que las embarcaciones que llegan se encuentren a la deriva. Tras la detección por parte de las ONG de rescate de alguna embarcación a la deriva, se

solicita a los guardacostas autorización para intervenir. Actualmente los guardacostas griegos solo están dando esa autorización en situaciones *in extremis*. Una vez se autoriza la intervención, solo se remolca la barca hasta la orilla en caso de extrema necesidad, si no es así, su función es guiarles hasta la orilla garantizando su seguridad (siempre previa autorización de guardacostas griegos).

- Cuando se produce un naufragio y las personas han caído al agua, intervienen directamente sin necesidad de permiso de los guardacostas griegos, atendiendo al deber de socorro.
- Los guardacostas recurren a ellos cuando los botes de refugiados superan la franja donde ellos pueden operar, pues a partir de cierta distancia pueden producirse problemas de calado por no contar con la profundidad suficiente para que las fragatas puedan navegar sin encallar. Esto se produce aproximadamente a partir de 1 milla de la costa.

A título enunciativo algunas de las ONG que están operando con lanchas en materia de rescate y salvamento son las siguientes:

Organizaciones españolas:

- PROEMAID. Pequeña ONG de personas voluntarias conformada por bomberos españoles y profesionales de salvamento que se han organizado para poder realizar este trabajo. Cuentan principalmente con financiación privada y aportada por los propios miembros que han conformado esta asociación. Cubren la zona Sur de la Isla, con una embarcación y equipo de rescate y un equipo de tierra para salvamento. En el mes de enero tres de sus miembros fueron detenidos cuando realizaban un rescate y acusados de tráfico ilegal de personas. Están pendientes de celebración de juicio.
- PROACTIVA OPEN ARMS. Empresa dedicada a los servicios integrales costeros expertos en seguridad acuática que han conformado una asociación para actuar en Lesbos. Cubren la zona Norte de la Isla. Cuentan con dos embarcaciones de rescate.
- BOMBEROS EN ACCIÓN. Asociación de bomberos españoles que han llegado a mediados de marzo a la isla para apoyar en rescate. Cuentan con financiación pública. Actúan en la zona Sur. Cuentan con una embarcación de rescate.

Organizaciones europeas:

- Holandeses – Boat Refugee Foundation: actúan en el Sur con una embarcación de rescate y una consulta médica móvil.

- Irlandeses – Refugee Rescue: actúan en el sur con una embarcación de rescate.
- Griegos – ERCI actúan en el sur con una lancha de rescate y equipo de tierra para salvamento.
- Griegos LifeguardHellas – actúan en el sur con una lancha de rescate y un equipo médico en tierra.
- Médicos sin Fronteras (sección Belga) junto a GreenPeace, operan conjuntamente en el Norte con dos lanchas de rescate y con asistencia médica y psicológica en tierra. Una vez rescatados y llegados a las costas, MSF traslada a los refugiados desde la costa norte hasta un centro de tránsito gestionado por ellos en Matamados donde ofrecen una primera atención de cambio de ropa y primera asistencia para su posterior traslado al centro de registro de Moria.

En cada embarcación llegan entre 50 y 60 personas, la mayoría de ellos niños y niñas. Teniendo en cuenta que por cada matrimonio llegan entre 4 y 5 niños, podemos hacernos una idea de la alta proporción de menores que llegan en cada bote.

Los botes denominados localmente como ‘dinguis’, son embarcaciones neumáticas de PVC (tipo zodiac), desmontables, con una base de madera. Vienen sin patrón o especialistas en navegación. Una vez todas las personas refugiadas se encuentran subidas en la barca, los traficantes bloquean el motor con una varilla para que el bote no pare durante el trayecto y con el combustible justo para el recorrido, siempre que no se pierdan o se alargue el camino. Los motores son de muy mala calidad, y las gomas de la lancha reutilizadas una y otra vez, con un mercado claro de barcas de ida y vuelta entre las dos orillas. A alguno de los hombres les explican cómo funciona el timón para que lleve la dirección de la barca hacia las luces que se ven en la costa de enfrente, es decir, Lesbos. A los niños se les ubica en la zona interior, central de la lancha, las mujeres y ancianos en la segunda línea y en la parte más externa van ubicados los hombres.

En el camino las embarcaciones pueden correr tres tipos de suerte:

- 1º) Ser interceptadas por los guardacostas turcos: las personas refugiadas son puestas a disposición de las autoridades turcas y llevados al centro de detención de Ayvacik. Muchas de las que consiguen superar el control de los guardacostas turcos, llegan a Lesbos golpeadas y heridas e informan que han sido apaleadas por los guardacostas turcos.
- 2º) Ser interceptados por los guardacostas griegos: como ya se ha explicado anteriormente, tras horas de espera en cubierta en condiciones de frío y hume-

dad, son trasladados al campo de registro de Moria.

3º) Llegar hasta la costa con la ayuda y actuación de las ONG de salvamento que operan en las costas de Lesbos.



Es en este tercer escenario, donde también **actúan las personas voluntarias y pequeñas ONG** atendiendo a todas las personas que llegan. Estos grupos de voluntarios, muy bien organizados, realizan guardias de 24 horas en los puntos críticos de la costa donde suelen llegar embarcaciones, con el fin de prevenir cualquier posible llegada. Cuando se produce la llegada de alguna embarcación, las personas voluntarias organizan un pequeño campamento provisional en la playa de llegada, con mantas para la atención de emergencia de los recién llegados. Se ofrece un pequeño avituallamiento, té caliente, cambio de calzado y ropa mojada a los niños y adultos, a quienes se les cubre con mantas térmicas y se ofrece atención médica de emergencia para casos de urgencia. Es frecuente que aparezcan cuadros de hipotermia debido a las bajas temperaturas del trayecto, ataques epilépticos, y otros cuadros clínicos que en numerosas ocasiones

han requerido de una atención médica inmediata.

Para destacar la buena organización, la primera noche que cualquier voluntario se integra a esta tarea se le hace entrega de un folleto donde se detalla las labores de cada uno y la forma de organizarse para que haya una buena coordinación. El folleto es el siguiente:



If you clearly see a boat approaching and nobody is around -
Please call/text +65 9298 7667
If possible, send pin

If you meet refugees that already arrived at the shore and nobody is around -
Please stay with them and call
Coast Guard: 108 or
Police: 100

In case of emergency:
Ambulance: 166

ARABIC

This is European Union you are safe
Hada al etihad al aurobi, anto fi aman

Welcome : أهلا وسهلا
Ahlon wa sahlan : أهلا وسهلا

Hello : مرحبا
Marhaba : مرحبا

Are you OK? : هل أنت بخير?
Hal enta (enta) be kheir?

FARSI

This is European Union you are safe
In etihadyye eropost, shoma dar amdn hastid

Welcome : این اتحادیه اروپا است، شما در امان
Khosh dmadid : خوش آمدید

Hello : سلام
Salam : سلام

Are you OK? : حالتان خوب است?
Halestan shub ast?

A BOAT ARRIVAL

If you want to volunteer on the beach and help people arrive safely, please keep this in mind:

Most boats arrive safely, however arrivals are delicate situations, because passengers are struggling with life-threatening conditions as they cross the sea and land on the shore. Please try not to compromise your's or other's safety!

Stay calm and friendly, even if the situation is stressful. Wait for advice from professionals, or more experienced volunteers.

If there is enough help, please stand back and wait, maybe you are more needed in another place. Try not to hinder the professionals.



HOW TO WELCOME A REFUGEE BOAT

A GUIDE FOR VOLUNTEERING ON THE BEACH

PLEASE DO!

- Park opposite the beach
- Stay in your position, wait for advice.
- Only lifeguards should go into the water
- Supplies will be provided
- Put blankets on the ground, food, non-food-items next to blankets (right side of boat)
- Medical staff stand left
- Build a corridor (only 6-8 ppl)
- Pass the bags through (careful - it's all they have left)
- Help with children (keep families together)
- Help take life vests off
- Guide way to blankets
- Check shoes. If wet: change socks and shoes (emergency blanket?)
- Does someone need a doctor? Anyone with special needs?
- Hand out water and food
- Wait with them for the bus
- Help getting to bus
- Clean beach (separate life vests, wet cloth, rubbish)
- Return to initial position

STAY CALM

be kind



PLEASE DON'T

- Don't rush to an arrival
- Don't park right by beach - we need space
- Don't go into water
- Don't pull people out from sides of the boat - it's dangerous!
- Don't stand in the middle of the corridor
- Don't take life vests off, give water, food in the corridor - traffic can cause panic
- Don't separate families
- Don't shout at anybody
- Don't take pictures without permission
- Don't make the bus wait, kindly remind people to hurry
- Don't enter the bus

NEVER WALK AWAY WITH CHILDREN

DON'T PANIC

Tras esta primera atención de emergencia, una vez las personas eran estabilizadas y cambiadas de ropa el ACNUR se personaba en el lugar de llegada y recogida en un bus al grupo de recién llegados, trasladándolos hasta el campo de registro de Moria donde se encuentra el centro de registro o *hotspot*.

Este proceso ha cambiado desde la entrada en vigor del acuerdo tal y como se describirá más adelante.

EL PROCESO DE REGISTRO E IDENTIFICACIÓN: FUNCIONAMIENTO DEL HOTSPOT ANTES DE LA ENTRADA EN VIGOR DEL ACUERDO

El *hotspot* o centro de registro depende del Ministerio de Interior Griego, con apoyo de ACNUR que ejerce la asesoría técnica. Se trata de una zona restringida donde solo tienen acceso las personas que pasan por el proceso de identificación y los organismos que operan dentro y que se pasan a describir a continuación.

Dentro del *hotspot* o registro, antes de la entrada en vigor del acuerdo, operaban los siguientes organismos:

- **FRONTEX:** junto a la policía griega se encargan del registro: toma de huellas, foto, entrega del documento (harti-cartilla-). Este documento permite la estancia en Grecia durante 6 meses para personas susceptibles de protección internacional. No se realizan entrevistas individuales, sino que se discriminan por nacionalidad, a no ser que la persona solicite atención psicológica y se detecte alguna necesidad específica por tener una historia de persecución. Solo hay una persona de Frontex de origen español.
- **HELENIC REPUBLIC ASYLUM SERVICE:** Es el organismo dependiente del Gobierno Griego que se encarga de las solicitudes de asilo. Si alguien manifiesta su voluntad de solicitar asilo en Grecia, a través de ellos se formula la solicitud.
- **EASO:** se encarga de informar sobre el **programa de reubicación**. Cuentan con 'promotores' que mientras las personas refugiadas hacen cola para la huella, fotos, etc... van informando sobre el programa. Según las informaciones que tenemos del programa **solo se informa en profundidad cuando hay personas que manifiestan interés y solicitan información expresa del mismo**. Aquellas personas que deciden acogerse al mismo serán trasladadas al país de destino en un máximo de 8 semanas (así se indica explícitamente en el folleto informativo existente). Según conversaciones con EASO solo

pueden acogerse personas procedentes de Siria, Iraq, Yemen, Eritrea, Somalia y Bahrein, dejando excluidas a personas procedentes de otros países. El criterio aplicado es que dicha nacionalidad tenga un porcentaje de aceptación de asilo en los países europeos superior al 75%.

- **IOM:** Se encargan de los menores no acompañados, proporcionando traductores y de los programas de retorno voluntario.
- **ACNUR:** coordinaba hasta la entrada en vigor del acuerdo los desplazamientos encargándose de los casos de vulnerabilidad dentro del registro. A partir del acuerdo, tras manifestar su decisión de dejar el centro de detención de Moria, se encargan de monitorear los casos de personas en situación de mayor vulnerabilidad.
- **Médicos del Mundo:** realizan la 1ª atención médica para personas con necesidades de salud. Ofrecen atención psicológica y social. En caso de que a través del psicólogo se detecten casos que requieran una protección especial, se derivan al ACNUR.

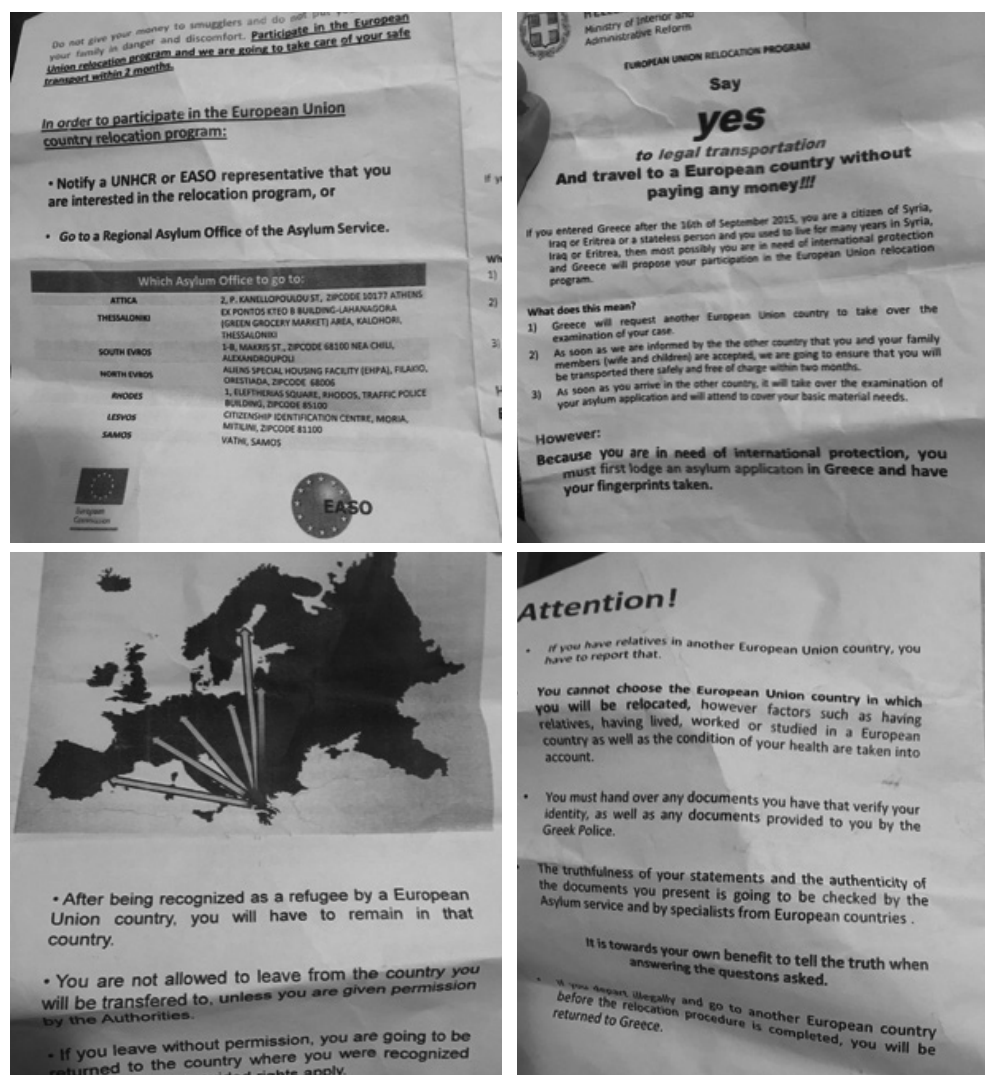
La valoración que hacemos tras explorar el funcionamiento de este programa es que **no hay información suficiente sobre el mismo entre las personas refugiadas, voluntarios ni la mayoría de ONG que actúan en los campos**, por tanto, no se ha podido valorar por parte de las personas refugiadas como una opción real. La valoración que nos hacen desde las ONG que operan en la isla es que el programa de reubicación es un total desconocido. Hasta el momento no se ha promocionado lo suficiente. Somos de las primeras ONG que han actuado en la zona preocupadas por este operativo. Hemos detectado que las personas refugiadas no conocen el programa y desconocen cuál es el camino a seguir en caso de querer acogerse al mismo. Las ONG que operan en los campos, en contacto directo con los refugiados y por tanto contando con su confianza, tampoco tienen clara la información. Por ello y hasta el momento, no ha sido una opción clara para los refugiados. No se sabe quiénes pueden acogerse al programa y quiénes no. De hecho la información que circula es que se trata de un programa destinado exclusivamente a familias sirias e iraquíes.

Hasta el momento todas las personas refugiadas continuaban su camino hacia el norte de Europa. Tras el cierre del fronteras (incluso antes de la entrada en vigor del acuerdo UE-Turquía que ha agravado notablemente la situación) se ha detectado una voluntad manifiesta por parte de los refugiados de ser trasladados a cualquier país de la Unión Europea donde poder iniciar una nueva vida

estable, sin continuar en la situación de incertidumbre y precariedad que están sufriendo en los campos por los que están pasando.

A aquellas personas que se acogen al programa se les retira su pasaporte, y se les hace entrega de un documento con su solicitud donde pueden elegirlo países entre los 21 estados de la UE que aparecen como participantes para la relocalización/reubicación. España aparece entre ellos.

A continuación se incluyen los folletos informativos sobre el programa de reubicación:



A continuación se adjunta parte de una solicitud del programa de reubicación de un refugiado sirio con los 10 países electos para su posible reubicación:

 ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης					Υπηρεσία Ασύλου	
ΕΛΛΗΝΙΚΑ	ΑΡΑΒΙΚΑ	ΑΓΓΛΙΚΑ	ΣΠΑΝΙ	KIPMANTZI		
	عربى	ENGLISH	سپانی	Kurdî kurmancî		
ΒΕΛΓΙΟ	✓ بلجیکا	BELGIUM	✓ بلجیکا	Belgiya		
ΒΟΥΛΓΑΡΙΑ	بلغاریا	BULGARIA	بولگاریا	Bulgaristan		
ΓΑΛΛΙΑ	✓ فرنسا	FRANCE	فرانسا	Fransa		
ΓΕΡΜΑΝΙΑ	✓ ألمانيا	GERMANY	نلمانیا	Almanya		
ΕΣΘΟΝΙΑ	استونيا	ESTONIA	نستونيا	Estonya		
ΙΡΛΑΝΔΙΑ	✓ ایرلندا	IRELAND	نايرلند	İrland		
ΙΣΠΑΝΙΑ	✓ إسبانيا	SPAIN	نيسپانيا	Spanya		
ΚΡΟΑΤΙΑ	کرواتیا	CROATIA	کروواتیا	Kroatya		
ΚΥΠΡΟΣ	قبرص	CYRPUS	قوبرس	Kibris		
ΛΕΤΟΝΙΑ	لاتفيا	LATVIA	لاتفيا	Letonya		
ΛΙΘΟΥΑΝΙΑ	ليتوانيا	LITHUANIA	ليتوانيا	Litvanya		
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ	✓ لوکسمبورغ	LUXEMBOURG	لوکسمبورگ	Lüksembûrg		
ΜΑΛΤΑ	مالطا	MALTA	مالتا	Malta		
ΟΛΛΑΝΔΙΑ	✓ هولندا	NETHERLANDS	هولندا	Holand		
ΠΟΛΩΝΙΑ	بولندا	POLAND	پولندا	Polonya		
ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ	✓ البرتغال	PORTUGAL	پورتوگال	Portugal		
ΡΟΥΜΑΝΙΑ	رومانيا	ROMANIA	رومانيا	Romanya		
ΣΛΟΒΑΚΙΑ	سلوفاκيا	SLOVAKIA	سلوفاکيا	Slovakya		
ΣΛΟΒΕΝΙΑ	سلوفينيا	SLOVENIA	سلوفینيا	Slovenya		
ΤΣΕΧΙΑ	الجمهورية التشيكية	CZECH REPUBLIC	کوماری چیک	Komara Çekiyayê		
ΦΙΝΛΑΝΔΙΑ	✓ فنلندا	FINLAND	فینلاند	Finlanda		

Volviendo al funcionamiento del registro, existen dos puntos de registro:

- Registro para perfiles árabe-parlantes: First reception center.
- Registro para otros perfiles (no árabes).

Se registran unas 1.000 personas al día de media. La toma de huellas es cruzada con INTERPOL. Hasta antes del acuerdo en el registro del *hotspot* se les emitía un documento de identificación con sus datos que permitía la estancia legal en Grecia durante 6 meses a las personas consideradas perfil refugiado: sirios, iraquíes, eritreos, somalíes, incluyendo también a los afganos.

Durante estos meses atrás, los refugiados decidían continuar el camino hacia el norte de Europa principalmente a través de la ruta de los Balcanes. Esa decisión estaba favorecida por la suficiente falta de información sobre el programa de reubicación de la UE. Según las fuentes consultadas, se llega a la conclusión de que este programa no ha sido promocionado, informado y agilizado lo suficiente.

Así mismo otro de los elementos constatados para que los refugiados no hayan valorado la opción del programa de reubicación es el impedimento de poder elegir libremente el país de destino, lo que era opuesto a su anhelo de llegar hasta Alemania o Suecia.

Como se ha indicado, esto ha cambiado radicalmente tras el cierre de fronteras y la entrada en vigor del acuerdo, de lo que se hablará posteriormente.

En la zona de registro permanecen aproximadamente 24/48 horas hasta que se les hace entrega del documento y posteriormente se les asigna el campo de refugiados a donde van a ser destinados, que se distribuye según perfiles.

A la llegada se les da un número de solicitud para pasar por el registro. El registro es lento. Se cuenta con unos 60 intérpretes para identificar nacionalidades pertenecientes a FRONTEX.

Opciones administrativas con las que se encuentran las personas refugiadas:

- 1) **Solicitar asilo en Grecia:** esta opción está abierta para todos los perfiles, incluidos los que no entran en el programa de reubicación gestionado por EASO, otra cuestión bien diferente es que finalmente prospere su solicitud. No hay información de cómo se gestiona esta posibilidad porque no se han producido muchos casos. Se lleva a cabo a través de las autoridades griegas. **HELENIC REPUBLIC ASYLUM SERVICE**, ubicado en el *hotspot*.
- 2) **Programa de reubicación:** opción solo disponible para personas sirias, eritreas, iraquíes, somalíes. Las personas de origen afgano quedan fuera del programa, aunque se les da un tratamiento diferente al resto de nacionalidades

consideradas no perfil asilo, como pakistaníes, y se les aloja en campos considerados para perfiles de personas refugiados. Gestionado a través de **EASO**.

3) **Programa de reunificación familiar.** A través de las **autoridades griegas**.

4) **Programa de retorno: OIM.**

Uno de los elementos más graves detectados en nuestra misión de observación en Lesbos es que no hay constancia de que en ninguno de los procesos se ofrezca asistencia legal a las personas, ya sea para solicitar protección internacional, para acogerse al programa de reubicación, para solicitar reagrupación o más grave aún para los procesos de expulsión. Por tanto, nuestra valoración es que los procesos se llevan a cabo sin ninguna garantía legal para las personas refugiadas. No se tiene constancia de que en la isla estén actuando organizaciones especializadas en derecho de asilo o en asistencia legal. Todas las organizaciones existentes están realizando funciones humanitarias o salvamento pero se detecta una preocupante ausencia de organizaciones que garanticen información en materia de derechos y puedan velar por el cumplimiento del procedimiento de asilo.

La primera noche o máximo dos, los refugiados la pasan dentro del registro en el Center FamilyRecepcion//Family Camp con una capacidad para 2.000 personas.

Hasta antes del acuerdo UE-Turquía, era gestionado por el Danish Refugee Council, que una vez entrado en vigor, fue expulsado del centro de registro y sustituido por el ejército. El Center Family Recepción consta de módulos con literas separados en sectores según nacionalidades. Se cuenta con una parte específica para el perfil considerado 'No refugiados', principalmente pakistaníes.

4. MENORES NO ACOMPAÑADOS

La mayor parte de los menores no acompañados que llegan son de Iraq, Afganistán, Paquistán y Marruecos. En el marco de la misión apenas se detectaron casos de menores no acompañados sirios, que habitualmente viajan acompañados por padres, familiares directos o indirectos, pero nunca solos. Se han dado casos de menores sirios que han perdido a sus padres y familiares en los naufragios.

Procedimientos que se siguen ante casos de menores:

- 1) Cuando se detectan casos de menores acompañados de supuestos familiares no directos, se realiza un test para garantizar relación. Se trata de una entrevista con psicólogo y trabajador social cuyo objetivo es valorar el tipo de relación existente. Tarda de 24 a 48 horas y se retira a los menores de ese grupo

familiar, acogiéndoles en un espacio especializado, Minor Center, dentro del campo de Moria, hasta tener los resultados. Una vez los resultados confirman la relación familiar se les reúne con la familia con agilidad.

2) A todos los menores no acompañados se les realiza el siguiente procedimiento:

- Test de edad (prueba de la muñeca)
- Reconocimiento médico y psicológico
- Entrevista con trabajador social y psicólogo
- Ingreso en el Minor Center

El Minor Center es gestionado por EASO. Hasta antes del acuerdo permanecían allí tan solo 3 ó 4 días, posteriormente eran trasladados a pisos de acogida pertenecientes al gobierno Griego, ubicados en Atenas o resto de Grecia. Son pisos de acogida de régimen abierto, por lo que muchos de los niños abandonan el dispositivo y continúan el camino buscando a familiares o conocidos. Si el Estado localiza a la familia de referencia tratan de gestionar la reunificación (dentro o fuera de Grecia), pero el procedimiento es largo, unos 4 meses, por lo que muchos niños no esperan y se escapan de los dispositivos de acogida.

5. LA ACOGIDA EN LOS CAMPOS

Una vez registrados en el *hotspot*, las personas son designadas, según perfiles, en alguno de los campos de acogida de la isla. Lesbos cuenta con 4 campos de refugiados:

- 1) **Campo de Moria:** Es un campo del Gobierno Griego. Está en el mismo recinto que el *hotspot* o centro de registro. Cuenta con una capacidad de unas 2.000 personas. Permanecen allí unas 2 semanas. Destinado a **personas solas con perfil de refugiados**. Hay que recordar que esta definición de perfil de refugiados o no se hace exclusivamente en base a la nacionalidad de la persona.
- 2) **Campo de Karatepe:** Es el segundo campo oficial, depende del ayuntamiento. Es un anterior camping de verano adaptado para la acogida de refugiados. Se acogen a **familias perfil refugiados**. Está habilitado por containers puestos a disposición por el ACNUR con una capacidad que ha ido ampliándose hasta albergar a 2.500 personas.

En estos dos campos oficiales (Moria y Karatepe) operan numerosas ONG que se encargan de la gestión y atención en materias tales como salud y atención psicológica (Médicos sin Fronteras), distribución de comida (REMAR), limpieza de ropa y mantas, WC y duchas y mantenimiento del campo (OXFAM), etc....

- 3) **Pikpa:** Es un camping de verano, privado, que ha sido autogestionado por activistas, personas voluntarias y pequeñas ONG. A este campo se derivan los perfiles vulnerables y que requieren una atención más personalizada. Se implica a las personas refugiadas en la gestión del campo.
- 4) **Moria (Campo 2) – Better day for Moria:** A las afueras de Moria es el campo donde se acoge a los **perfiles considerados No Refugiados** atendidos por activistas, voluntarios y ONG.

Existe un quinto punto de acogida gestionado por el colectivo '**No borders kitchen**'. Consiste en un pequeño campamento informal ubicado en una playa muy próxima al puerto de Mitilini autogestionado por un grupo de activistas. Acogen a personas que no entran en el 'perfil refugiado' o a aquellas que eventualmente no podían tomar el ferry y necesitaban un lugar donde pasar la noche.

En los cuatro campos descritos, las personas han venido permaneciendo de 2 a 3 semanas de media en régimen abierto.

6. LA SALIDA DE LESBOS HACIA EL CONTINENTE

La salida de la isla ha estado vinculada a la disponibilidad de tickets en los ferrys que se dirigen a Atenas o Kavala (el puerto situado más al Norte de Grecia y más próximo a la frontera con Macedonia).

Los billetes eran abonados por los propios refugiados (aprox. 50€). Las autoridades solo permitían a las navieras poner en venta un máximo de 600 tickets al día para las personas refugiadas/migrantes que contasen con el documento de registro. Hay constancia de grupos de personas a las que no se les documentaba nunca, por lo que no se les permitía salir de la isla. Las ONG nos manifiestan que no existía un criterio claro de a quién se les permitía y a quién no, generando este hecho mucha inseguridad en las personas.

Las salidas de la isla se producían diariamente. El ACNUR trasladaba en sus autobuses a las personas hasta el puerto de Mitilini y allí las ONG ofrecían a los refugiados todo tipo de asistencia con el fin de apoyarles para la siguiente etapa del viaje: comida, ropa, avituallamiento, etc.... Así mismo las personas voluntarias ayudaban a las personas a subir sus bultos y a los niños y niñas sin ningún problema e impedimento.

Cuando las personas llegaban a Atenas eran recibidas por las ONG y voluntarios que actúan en la capital griega.

En Atenas pudimos visitar los principales campos oficiales existentes:

1º) **Campo de Pireo:** se trata del puerto principal de Atenas. Acoge a unas 5.700 personas, de las cuales se estima que un 40% son niños y niñas. Se trata de espacios dentro de la zona portuaria (viejos hangares, naves, etc... sin condiciones de higiene y ventilación) donde los refugiados se encuentran hacinados en pequeños iglús de camping o mantas. Allí actúan ONG y voluntarios principalmente.

El espacio destinado a la acogida se divide en cuatro zonas diferencias. Cada



una de las zonas tiene un área cubierta donde pueden pernoctar unas 200 personas, el resto permanecen con iglús al aire libre. Cada zona cuenta con unos 10 ó 15 baños portátiles.

Los voluntarios se hacen cargo de la apertura / cierre y limpieza de las zonas. Distribuyendo té y el desayuno. El ejército griego proporciona el almuerzo y la cena, y los voluntarios se encargan de distribuirlo. Hay constancia de que la comida proporcionada es de malas condiciones.

Hellenic Red Cross y otra ONG, "La sonrisa de los niños", están ofreciendo en turnos, la atención médica. Otras organizaciones como REMAR trabajan en la zona con los niños y repartiendo comida. Así mismo consta de la participación de unos 50 voluntarios independientes trabajando allí diariamente.

Según las organizaciones consultadas que actúan en la zona, no consta la presencia de organismos que proporcionen información o asesoramiento jurídico para estas 5.600 personas refugiadas.

En entrevistas con los refugiados nos manifiestan las dificultades para acceder a información sobre sus posibilidades y opciones (asilo en Grecia, programa reubicación, reagrupación u otros, una vez en la península griega).

2º) **Ellinikó**: se trata de un Complejo Olímpico, construido sobre los terrenos del antiguo Aeropuerto abandonado de Ellinikó. Fue construido para la celebración de los Juegos Olímpicos de 2004 y consiste en cinco lugares.

7. LESBOS: LA ZONA CERO TRAS LA ENTRADA EN VIGOR DEL ACUERDO UE-TURQUÍA

El sábado 19 de marzo, un día antes de la entrada en vigor del acuerdo UE-Turquía empiezan a suceder una serie de acontecimientos que ponen en alerta a las organizaciones. Ese día, en el que comenzaron a desalojar del campo de Moria con información poco clara a los refugiados se estima que en la isla de Lesbos había un total de 4.300 refugiados. Es importante señalar que diez días antes de la entrada en vigor del acuerdo, el ejército Griego comienza a trabajar dentro del campo de registro de Moria sin conocerse la razón hasta entonces.

El ferry de alta capacidad con el que FRONTEX contaba en el puerto es preparado para el traslado de las personas, con la información inicial de que serán trasladados al puerto de Kavala (zona norte de Grecia).

Los primeros evacuados son grupos de personas de origen pakistaní, a los cuales se les traslada en buses policiales custodiados hasta el interior del barco y esposados en parejas. Ese día se impide el acceso al puerto a las ONG y personas voluntarias, por lo que no hay posibilidad de hablar con las personas refugiadas y de saber qué información les han dado.

La información que se traslada es que se va a evacuar la isla de Lesbos, para preparar los campos de cara a la entrada en vigor del acuerdo al día siguiente. El caos y la descoordinación es absoluta.

El campo de Moria es desalojado, manteniendo allí tan solo a 150 personas, entre ellos, menores no acompañados. Unas 3.000 personas son trasladadas en el ferry a un destino incierto. Parece que finalmente fueron trasladados a Atenas, pese a que se les había informado que iban dirección a Kavala. Una vez llegados allí, fueron trasladados a centros de acogida en el norte de Grecia, y por la información que han trasladado los propios refugiados a través de mensajes con sus móviles a las personas de Lesbos, son centros bajo gestión militar. Se da diferente tratamiento a las personas según perfiles.

8. LOS CAMBIOS DESPUÉS DEL ACUERDO

Se difunde la información de que habrá un tratamiento diferenciado entre las personas que hayan llegado a territorio griego antes del día 20 de marzo, previo al acuerdo y después del acuerdo (se habla de personas afectadas por el 'nuevo convenio o antiguo').

Todas las personas llegadas a Grecia después del domingo 20 de marzo, tras la entrada en vigor del acuerdo, son acogidas en Moria, convertido en un centro de detención donde las personas refugiadas no tienen libertad ambulatoria ni de movimiento dentro del campo.

El lunes las autoridades del campo de Moria convocan a las ONG para informar de la nueva situación y del nuevo escenario donde oficialmente se comunica el cambio de naturaleza del centro: el centro de régimen abierto pasa a ser un centro de detención sin libertad ambulatoria para los refugiados. A partir del domingo, el campo de Moria pasa a estar bajo control policial y militar.

Se comunica la salida del Campo de Moria del Danish Refugees Council (organización encargada de apoyar a las autoridades griegas para garantizar las condiciones de acogida en el campo de Moria). Esta labor humanitaria del

Consejo Danés para los Refugiados se realizaba en estrecha colaboración con el Ministerio de Política de Migración griega. A partir del domingo 20 de marzo, su labor es sustituida por el Ejército Griego. A partir de dicha reunión las ONG que hasta el momento trabajaban en los campos deciden su continuidad o no bajo el nuevo marco de actuación.

El ACNUR ha estado, hasta la entrada de vigor del acuerdo, apoyando a las autoridades en los *hotspots* o centros de registro en las islas griegas, donde las personas refugiadas eran recibidas, asistidas y registradas. Manifestando su desacuerdo con la conversión de los centros de acogida en centros de detención, el ACNUR comunica públicamente suspender algunas de las actividades allí realizadas, incluyendo la provisión de transporte que ofrecían para trasladar a los refugiados que llegaban a las costas. ACNUR informa que mantendrá su presencia en las islas, fuera de los *hotspots* 'supervisando la protección para asegurar que se mantienen los estándares de derechos humanos y refugiados, y para proporcionar información sobre los derechos y procedimientos para solicitar asilo'.

Médicos sin Fronteras y Oxfam también comunican su retirada de Moria, mientras otras organizaciones como Médicos del Mundo, REMAR, Cruz Roja, Eurorelief y Save the Children deciden continuar con su labor dentro de los centros (no en zonas de registro).

Desde la entrada en vigor del acuerdo, todas las personas llegadas a la isla son trasladadas a Moria en buses policiales. La mayoría de las embarcaciones llegadas tras el acuerdo han sido interceptadas por los guardacostas griegos.

Los voluntarios ya no tienen acceso a las personas en el proceso de llegada a las costas. En el caso de la única embarcación que llegó hasta las costas después del acuerdo, de forma inmediata se personó la policía en la playa, sin permitir a los voluntarios ofrecer un cambio de ropa, secado o avituallamiento mínimo, como venía haciéndose habitualmente hasta antes del acuerdo. De forma inmediata se recogió al grupo y se los trasladó, mojados, al campo de Moria para su registro.

Desde la entrada en vigor del acuerdo, todas las personas llegadas a Grecia son registradas y se les hace entrega de un documento en el que se le comunica su situación de 'detenido' por haber **entrado ilegalmente en Grecia**.

Como es de sobra conocido, actualmente no existen vías legales y seguras para que se puedan producir entradas legales en la UE para poder solicitar protección internacional, por lo que esta 'detención' atenta íntegramente al

derecho de asilo más fundamental y a los principios de la Convención de Ginebra que todos los estados europeos han ratificado.

Κατασκευάστηκε από το Υπουργείο Αποφασιστικής Διαχείρισης, με αρμόδιότητα
Υπουργείο / ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟ ΔΙΕΥΚΥΝΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΤΙΚΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ

ΥΠΟΒΟΛΗ / ΑΠΟΔΕΛΤΥΜΕΝΗ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑ ΤΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ

HELLENIC REPUBLIC
HELLENIC POLICE
7A MEMORANDUM
(ΤΥΠΟΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗΣ) (ΟΝΟΜΑΤΕΡΩΝ)

INFORMATION LEAFLET
(For detainees)

1. You have been legally arrested, as you have been informed at the time of your arrest. This has been confirmed upon your arrival at this Police Station. Currently, you are being held here legally and temporarily, until the completion of the relevant procedures, according to the Law. You are to behave quietly and must provide the necessary information concerning your identity upon request.

2. The officer authorized for your detention is:
(Διευθυντής-εμπειρογόμενος υπαξιωματικός) (Ονομα - βαθμός του αξιωματικού του οποίου οφείλετε να εξηγήσετε τα δικαιώματά σας).

3. You have the right to:
- Ask for a clear and full explanation of your rights.
- Come in contact with your lawyer.
- Inform your relatives about your arrest. If you are a foreigner, the Police Authorities will inform your Consulate Authorities.

4. You are informed that the Police Authorities are obliged to bring you before the competent Prosecuting Authorities at the latest 24 hours after your arrest. Such period may be extended by the time which is absolutely necessary for your transfer, in case you were arrested outside the jurisdiction of the Prosecuting Authorities.

5. Since you are about to be examined as an accused, you should know the following:
a. During your examination, a second interrogation officer will be present, or, in case of his absence, up to two witnesses. You will be informed of their names.
b. If you do not speak and understand Greek sufficiently, the Police Authorities will ensure that a translator will be appointed to assist you.

4) You have the right:
- to ask for clear and full information about the offense you are accused of,
- to have free communication with your lawyer,
- to be represented or appear with two lawyers at the most, who you retain on your own expenses. If you do not have a lawyer and you wish to retain one, the Police Station shall help you.

4b) You will be entitled:
- to appear together with your lawyer in all your interrogations or to be represented by your lawyer in official interrogations;
- to become aware or read yourself (or through your lawyer) the contents of preliminary investigation documents before your defense; you may also request that you are given copies thereof, on your own expenses;
- to get free-of-charge in order to prepare your defense;
- in case you are summoned for an additional defense, you may exercise the same rights.

4c) You may, if you wish, waive your procedural rights and be immediately interrogated.

5) When defending yourself, you have the right:
- to tell the truth;
- to request anything that might help you in proving innocence and being acquitted;
- to declare your defense;
- to refuse answering. Your oral answers, as well as any refusal to answer in questions shall be recorded in your interrogation report;
- to submit your defense in writing.

6. In any case, in addition to your rights related to your potential interrogation, while you are detained at the Police Station, you are entitled to the following rights:
a. You may be visited by your lawyer and communicate with him/her.
b. You may be visited by your family / relatives. The details about visiting times and frequencies are at your disposal.
c. If you have a health problem, you may request that you are examined by a doctor of your choice, or your own expenses. The Police Station shall care for the provision of medical assistance in a public hospital. In case you get sick, you suffer a serious accident or you are subjected to ill-treatment, your relatives or any other person of your choice shall be notified.
d. You may submit a written complaint for any improper detention conditions about, mistreatment or any other insult against your rights, according to Form D-3/b.
e. The Police Station shall facilitate the supply of specific food on your own expenses and shall care for your hygiene as far as possible.
7. Other clarifications your rights may be requested from the officer responsible for your case.


Antes de la entrada en vigor del acuerdo las personas eran documentadas con el documento que se señala a continuación que les autorizaba permanecer en Grecia por un periodo de 6 meses, renovable.

11

32

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ
ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗΣ
ΑΡΧΗΓΕΙΟ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΑΣΤΥΝΟΜΙΑΣ
ΓΕΝΙΚΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΣΤΥΝΟΜΙΚΗ
ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΒΟΡΕΙΟΥ ΑΙΓΑΙΟΥ
ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΑΣΤΥΝΟΜΙΑΣ ΧΙΟΥ
ΥΠΟΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΧΙΟΥ
ΠΟΛΕΜΙΑΔΗ 1 821 00 ΧΙΟΣ
Τηλέφωνο: 2271081525
ΑΡΙΘ. ΠΡΩΤ: 32/20/4447/11-β

ΕΝΤΥΠΟ κατ' άρθρο 78^α
Βεβαίωση περί μη απομάκρυνσης



ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

3 BL

-Γνωρίζεται ότι σε βάρος του αλλοδαπού με τα κάτωθι στοιχεία :

1. ΦΥΛΟ :
2. ΠΟΛΙΤΗΣ :
3. ΕΠΩΝΥΜΟ :
4. ΟΝΟΜΑ :
5. ΠΑΤΡΩΝΥΜΟ :
6. ΜΗΤΡΩΝΥΜΟ :
7. ΗΜΕΡ. ΓΕΝ.
8. ΑΡΙΘΜ. ΦΑΚΕΛΟΥ: 05/000084241
9. ΑΡΙΘΜ. ΔΙΑΒΑΤΗΡΙΟΥ : - από - ΔΙΑΒΑΤΗΡΙΟΥ ΛΗΣΕΩΣ ΙΣΧΥΟΣ -

-Έχει εκδοθεί σε βάρος του η υπ' αριθμ 32/20/4447/11-β από 20/02/2016 απόφαση απέλασης του από την χώρα από τον ΑΣΤΥΝΟΜΙΚΟ ΔΙΕΥΘΥΝΤΗ ΤΗΣ Δ.Α. ΧΙΟΥ.

-Σήμερα 20-02-2016 και ώρα 21:00 αφέρθηκε ελεύθερος/η και του/της χορηγήθηκε προθεσμία τριάντα (30) ημερών προκειμένου αναχωρήσει από/στη χώρα σύμφωνα με την υπ' αριθμ.32/13463/11-γ από 20-02-2016 απόφαση του ΑΣΤΥΝΟΜΙΚΟΥ ΔΙΕΥΘΥΝΤΗ ΤΗΣ ΑΣΤΥΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗΣ ΧΙΟΥ.

-Η ως άνω απόφαση απέλασης θα εκτελεστεί εάν ο/η αλλοδαπός/ή δεν αναχωρήσει εντός της ταχθείσας προθεσμίας τριάντα (30) ημερών.

-Τη ΜΗ διαμονή του/της στους Νομούς Αχαΐας - Θεσπρωτίας- Κέρκυρας- Αττικής και Κυκλάδων

-Το παρόν χορηγείται ατελώς στον/στην ανωτέρω ενδιαφερόμενο/η και πρέπει να παραδοθεί κατά την έξοδο του/της από τη χώρα στην Υπηρεσία Ελέγχου Διαβατηρίων.

Χίος, 20/02/2016

0

ΔΙΕΥΘΥΝΤΗΣ

Ο

ΔΙΕΥΘΥΝΤΗΣ

ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΚΕΒΟΠΟΥΛΟΣ

ΑΣΤΥΝ. ΥΠΟΔΙΕΥΘΥΝΤΗΣ

Ο

ΚΑΤΟΠΙΝ ΕΝΤΟΛΗΣ ΤΟΥ Δ/ΝΤΗ ΤΗΣ Υ.Α. ΧΙΟΥ)

ΑΞΙΩΜΑΤΙΚΟΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ ΤΗΣ Υ.Α. ΧΙΟΥ

ΚΟΣΜΙΔΗΣ ΚΩΝ/ΝΟΣ - ΗΛΙΑΣ

ΥΠΑΡΧΙΦΥΛΑΚΑΣ

Tras la entrada en vigor del acuerdo se produjeron traslados de la isla de Lesbos a la península griega sin asistencia legal ni garantías. Según la información recibida será a partir del 4 de abril cuando comiencen los traslados y expulsiones a Turquía.

De acuerdo con la información obtenida, los solicitantes de asilo no tienen derecho a asistencia jurídica gratuita. Así mismo, las leyes de inmigración griegas no contemplan el derecho de los migrantes detenidos y refugiados a la asistencia jurídica gratuita. Como regla general la asistencia legal gratuita sólo se contempla en los casos objeto de recurso ante los tribunales, no para los casos examinados en el procedimiento administrativo inicial.

SITUACIÓN EN LOS CAMPOS TRAS LA ENTRADA EN VIGOR DEL ACUERDO

1) **Moria:** Como ya se ha descrito, el campo de Moria fue evacuado el 19 de marzo. A partir del día 20 el centro de Moria se ha convertido en un centro de detención cerrado donde permanecen todos aquellos que han llegado a partir de la entrada en vigor del acuerdo. Las personas refugiadas son retenidas en los módulos prefabricados, sin poder moverse siquiera dentro del perímetro del centro. A todos se les identifica con una pulsera con un número de registro.

De la comida y atención se encarga el ejército, y los refugiados, a través de las vallas han contado a los voluntarios y activistas que solo reciben dos comidas al día y que las condiciones son nefastas.

Los pakistaníes que se encontraban en otros campos fuera de Moria fueron detenidos y trasladados a Moria, junto al resto de refugiados que han ido llegando a las islas tras el día 20 de marzo. El centro cuenta actualmente con unas 3.000 personas detenidas, de los cuales aproximadamente el 80% han solicitado asilo.

La situación de los menores no acompañados en Moria es especialmente preocupante. En estos momentos hay constancia de la existencia de unos 170 niños retenidos en Moria, la mayoría afganos y pakistaníes. Aunque siguen recibiendo la misma atención, la estancia en estos centros cerrados se ha prolongado tras la entrada en vigor del acuerdo y por tanto se van acumulando el número de niños en el centro. Anteriormente a los 5 ó 6 días eran trasladados a pisos de acogida fuera de Moria. Ahora hay un desconocimiento de cuál va a ser su situación de futuro. Desde la entrada en vigor del

acuerdo siguen retenidos en el centro de Moria.

- 2) **Karatepe** sigue funcionando como centro de acogida. Allí permanecen exclusivamente familia sirias e iraquíes llegadas antes del 20 de marzo. No han vuelto a producirse ingresos, por lo que se considera que una vez estas familias vayan saliendo al continente, se irá desalojando poco a poco.

Hay que destacar que a las familias y personas perfil refugiado, llegadas antes del 20 de marzo, todas ellas en otros campos que no son el de Moria, se les permite circular libremente y siguen el mismo procedimiento que anteriormente para cruzar a Atenas o Kavala. Una vez en la zona continental de Grecia quedan atrapados en los campos que allí hay habilitados, pues todos ellos manifiestan tener miedo a continuar el camino. Esto está provocando mucha incertidumbre y miedo entre los refugiados.

- 3) **Pikpa**: quedan acogidas muy pocas personas. Los activistas mantienen el campo cerrado, con el fin de prevenir alguna intervención policial sorpresa que trate de desalojar el campo.
- 4) **Moria 2** (Better day for Moria): Permanece vacío. Los voluntarios independientes que lo gestionan han decidido no desmontar el campamento. Tras la entrada en vigor del acuerdo la policía se presentó en el campamento indicando que todos los alojados debían presentarse en el registro de forma voluntaria. Unas 500 personas fueron y se han quedado allí retenidos.

LAS PRIMERAS EXPULSIONES A TURQUÍA

Las primeras deportaciones se han materializado con el envío de los tres primeros ferries con 202 personas a bordo desde la islas de Lesbos y Quíos a la localidad de Dikili, en el oeste de Turquía. Los dos primeros barcos de bandera turca zarparon a las 07.30 hora local de Lesbos con 136 personas a bordo y el tercero alrededor de las 09.00 desde la isla de Quíos, con 66 migrantes, todos con destino a Turquía.

Según los datos del Ministerio de Protección Ciudadana han sido expulsados 132 ciudadanos de Pakistán, 42 afganos, 10 iraníes, cinco procedentes del Congo, tres de Bangladesh, dos sirios, un costamarfileño y un somalí. Entre ellos,

hay 11 mujeres y el resto son hombres, según ha indicado el propio ministerio.

Según informaciones publicadas en prensa el mismo día que se iniciaron las expulsiones arrancó el proceso de reasentamiento en base al denominado sistema '1 x1'. Según ha confirmado la Comisión Europea, 32 refugiados sirios han sido reasentados desde Turquía a Alemania y otros 11 a Finlandia.

10. EL ACUERDO UE-TURQUÍA DESDE UNA PERSPECTIVA LEGAL

Según el comunicado emitido por la Comisión Europea el 19 de marzo de 2016, la Unión Europea y Turquía decidieron poner fin a la migración irregular desde Turquía a la Unión Europea, luchando contra el negocio de las mafias y el uso de las rutas irregulares hacia Europa.

AUSENCIA DE VÍAS LEGALES Y SEGURAS

Resulta contradictorio que el acuerdo contemple el retorno desde Grecia a Turquía con esa finalidad, y sin embargo **no se contemple la puesta en marcha de vías legales y seguras para prevenir las llegadas irregulares a Turquía y evitar que miles de personas arriesguen sus vidas en el mar**. No hay que olvidar que ante la falta de vías legales y seguras estas personas se ven obligadas a tomar rutas cada vez más peligrosas desde sus países de origen y muchas de ellas pierden su vida en el intento de obtener protección en Europa. Ya son más de 620 las personas que han perdido la vida en lo que llevamos de año. Sin embargo esta situación no parece ser la prioridad de la Unión Europea.

Por otro lado, la lucha contra las mafias sólo es una 'preocupación' cuando el destino final es Europa y se utiliza como excusa para obstaculizar la llegada de personas migrantes y refugiadas dejándolas atrapadas en países donde sus vidas corren peligro pero ¿cuál es la situación al respecto desde que las personas se ven obligadas a salir de sus países de origen hasta que llegan a Turquía?

CONSIDERACIÓN DE TURQUÍA COMO "PAÍS SEGURO"

El acuerdo se justifica supuestamente sobre la base legal de que las solicitudes de asilo serán examinadas individualmente de acuerdo con la normativa legal europea y el principio de no devolución. Se apoya en la facultad de declarar inadmisibles determinadas solicitudes sobre la definición de Turquía como

“tercer país seguro” de procedencia.

Dado que el proceso de determinación del estatuto de refugiado se basa en circunstancias individuales, ningún país de origen debería calificarse como “seguro” en términos generales. De aplicarse este concepto, se trasladaría la responsabilidad a terceros países que, a menudo, no tienen en cuenta todos los aspectos necesarios en las solicitudes de asilo y por lo tanto pueden incurrir en la discriminación de algunos grupos de personas refugiadas, o, incluso, en la expulsión posterior de las personas a su país de origen, violando el principio de no devolución (*non-refoulement*) consagrado en la Convención de Ginebra, que indica que no pueden ser devueltas a países donde sus vidas corren peligro.

A su vez, la definición de Turquía como ‘país seguro’ implica valorar previamente la aplicación práctica del Derecho, el respeto efectivo de los derechos humanos o la inexistencia de persecución o daños graves por los motivos que dan derecho al reconocimiento de la protección internacional.

La posibilidad de aplicar procedimientos acelerados implica la reducción de los plazos para tomar una decisión sobre el fondo de la solicitud, las dificultades para identificar solicitantes en situación de vulnerabilidad y mayores dificultades de acceso a la protección internacional.

Tras la entrada en vigor del acuerdo, se han constatado detenciones de personas procedentes de Pakistán, que han sido consideradas por las autoridades como inmigrantes irregulares. Por una parte, con independencia de que no consideramos que estas acciones se hayan llevado a cabo bajo el amparo del acuerdo toda vez que estas personas se encontraban con anterioridad en territorio griego, el proceso se ha llevado a cabo con ausencia total de garantías legales.

Las personas detenidas han carecido de asistencia jurídica, por consiguiente, no se ha llevado a cabo un análisis individualizado de sus necesidades específicas, por lo que no se ha podido garantizar en los casos en que fuera necesario el acceso al procedimiento de asilo. No se ha llevado a cabo una valoración de la situación de país de origen y el riesgo en caso de retorno.

CRITERIO DE NACIONALIDAD

Las personas procedentes de Afganistán se encuentran en una situación incierta que genera falta de seguridad jurídica. Estas personas fueron excluidas del acuerdo sobre reubicación y reasentamiento adoptado en 2015 puesto que no se consideró que respondieran a perfiles susceptibles de protección inter-

nacional. No se les permite acceder a estos programas pese a la situación que vive el país. Sin embargo, el tratamiento dispensado a las personas de dicha nacionalidad, a día de hoy, es diferenciado en Grecia respecto a las personas consideradas inmigrantes irregulares. Así tras la entrada en vigor del acuerdo y a la fecha de presentación de este informe no han sido consideradas como tales.

En este sentido, y en el caso de España, el criterio de las autoridades españolas es proclive al reconocimiento de la protección internacional, o en su caso de la protección subsidiaria a las personas procedentes de Afganistán. Por tanto la exclusión de dicha nacionalidad pone en evidencia que la inclusión en el acuerdo de determinadas nacionalidades infringe la obligación de los estados de llevar a cabo, en todos los casos, una valoración individualizada respecto a los motivos de persecución y daños graves que puedan dar lugar al reconocimiento de la protección internacional, con independencia de su nacionalidad.

Por consiguiente la exclusión de otras nacionalidades puede vulnerar la prohibición de trato discriminatorio a los refugiados según su país de origen recogida en el artículo 3 de la Convención de Ginebra de 1951: *"Artículo 3 Prohibición de la discriminación. Los Estados Contratantes aplicarán las disposiciones de esta Convención a los refugiados, sin discriminación por motivos de raza, religión o país de origen."*

Por otra parte, la diferencia de criterios en el seno de la Unión Europea respecto a los índices de reconocimiento de la protección internacional de las personas de origen afgano evidencia una vez más que a pesar de la aprobación en el año 2013 de un conjunto de normas que representaron un importante avance hacia un Sistema Europeo Común de Asilo, la legislación de los estados miembros de la Unión Europea sobre protección internacional continúa sin ser aplicada de forma coherente en el conjunto de la Unión.

CENTROS DE ACOGIDA Y DE DETENCIÓN

El acuerdo contempla que los inmigrantes irregulares permanecerán en centro cerrados de detención en las islas griegas, sujeto a la legislación europea, en concreto a la Directiva de Retorno.

La Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular establece una serie de garantías y derechos procesales mínimos apli-

cables a todo procedimiento de expulsión o devolución de los nacionales de terceros estados a sus países de origen. El artículo 2.2 faculta a los estados para establecer excepciones en la aplicación de la Directiva *“a los que se deniegue la entrada [...] o que sean detenidos o interceptados por las autoridades competentes con ocasión del cruce irregular de las fronteras”*. Sin embargo, en cualquier caso, siempre debe haber un procedimiento y éste debe respetar unas garantías.

La Directiva de Retorno no permite la exención de las normas de asilo, o el incumplimiento del principio de no devolución. Asimismo establece que la orden de internamiento podrá ser dictada por una autoridad judicial o administrativa en el caso de que *“haya argumentos fundados para creer que hay riesgo de fuga y no sea suficiente aplicar medidas menos coercitivas”*. Si la orden de detención la da una autoridad administrativa, el inmigrante puede pedir un proceso judicial que revise la legalidad de la orden. Los países deberán proporcionar asistencia legal gratuita a los indocumentados. La Directiva establece que se deben establecer garantías para evitar las expulsiones arbitrarias o colectivas.

El acuerdo contempla que los solicitantes de asilo serán a su vez acomodados en centros de acogida abiertos, en las islas griegas.

Hay que poner de manifiesto que en numerosas ocasiones el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ha pronunciado desde la Sentencia M.S.S. c. Bélgica y Grecia, Petición nro. 30696/09 sobre el sistema de protección internacional y las condiciones de acogida en Grecia.

En la sentencia mencionada, la Corte sostuvo que Grecia había violado el artículo 3 del CEDH respecto de la detención del solicitante bajo condiciones degradantes y de su liberación para que viva bajo condiciones de pobreza extrema mientras esperaba que se resuelva su solicitud. La Corte consideró que *“tales condiciones de vida, combinadas con la prolongada incertidumbre en la que ha quedado y la absoluta falta de perspectiva de que mejore su situación”* eran suficientemente graves como para no ser compatibles con el artículo 3. La Corte también concluyó que Grecia había violado el artículo 13 tomado en conjunto con el artículo 3 debido a las deficiencias que presentó la evaluación por parte de las autoridades griegas de la solicitud de asilo y al riesgo que enfrentaba el solicitante de ser devuelto en forma directa o indirecta a su país de origen sin que se evaluaran seriamente los méritos de su solicitud de asilo y sin tener acceso a un recurso efectivo. En su análisis, la Corte señaló que la versión de los hechos presentada por el solicitante había sido corroborada por múltiples

informes de instituciones públicas internacionales y sin fines de lucro.

Respecto de los reclamos contra Bélgica, la Corte sostuvo que ese país había violado el artículo 3 del CEDH al trasladar al solicitante a Grecia sin verificar previamente el cumplimiento por parte de Grecia de sus procedimientos en materia de asilo y de los estándares establecidos por la Unión Europea y exponerlo a condiciones de detención y de vida contrarias al artículo 3. La Corte concluyó que las autoridades belgas tenían a su disposición numerosas fuentes que informaban sobre el hecho de que el procedimiento de asilo de Grecia violaba el CEDH y señaló el hecho de que varios países ya habían suspendido los traslados a Grecia por tal razón. La Corte también concluyó que Bélgica violaba el artículo 13 del CEDH al impedir, bajo su procedimiento existente, que las personas establecieran un potencial riesgo de violación del artículo 3 en caso de ser expulsadas a otro país. La Corte reiteró que "todo reclamo de que la expulsión a otro país expondrá a una persona a tratos prohibidos por el artículo 3 de la Convención debe ser evaluado detenida y rigurosamente y, sujeto a un determinado margen de discreción permitido a los Estados, el cumplimiento del artículo 13 requiere que un órgano competente pueda examinar la sustancia del reclamo y otorgar una reparación adecuada".

¿QUÉ VULNERA EL ACUERDO UE-TURQUÍA?

- Las expulsiones colectivas están expresamente prohibidas en el art. 4 del Protocolo 4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.
- Principio de no devolución del art. 33 Convención de Ginebra que establece que nadie podrá ser devuelto a un país donde su vida corra peligro.
- Toda expulsión de un extranjero necesita garantías legales según los art. 12 y 13 de la Directiva de Retorno.
- Turquía no es un país seguro para los refugiados por su cláusula de exclusión geográfica de la Convención de Ginebra (art. 39 Directiva de Procedimiento) y no garantiza el principio de no devolución de refugiados.
- Principio de no discriminación por país de origen, art. 3 Convención de Ginebra.
- Falta de estándares mínimos en la acogida de refugiados en Grecia reconocida por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en 2011.

CONCLUSIONES:

- **Rescate y salvamento:** Las personas voluntarias y ONG han asumido las labores de rescate en la isla de Lesbos y de atención a la población ante la pasividad y dejación de funciones de las autoridades. Los agentes de Frontex alegan únicamente funciones relacionadas con la vigilancia y el “mantenimiento del orden”.
- **Acogida y servicios básicos:** En Atenas, se constata las condiciones de vida infrahumana y la falta de acceso a servicios básicos en los dispositivos visitados. Según la información facilitada por organizaciones y voluntarios. Grecia se encuentra desbordada y no cuenta actualmente con un sistema de acogida acorde con las Directivas europeas, por lo que la situación en estos campos no ofrece los estándares mínimos a las personas refugiadas.
- **Tratamiento diferenciado, detención y arbitrariedad:** Tras la entrada en vigor del acuerdo el 20 de marzo, se ha constatado un tratamiento diferenciado entre las personas que llegaron a Grecia antes de ese día y las que han llegado con posterioridad. Las que llegaron con anterioridad al día 20 han sido en su mayoría trasladadas al continente, mientras las que llegaron tras la entrada en vigor del acuerdo están siendo formalmente detenidas en los centros de detención de las islas que con anterioridad a la entrada en vigor del acuerdo eran centros abiertos. Se constata que a algunas de esas personas ante el retraso en los registros, se les ha atribuido una fecha de entrada posterior, y por tanto se incluyen dentro del ámbito de actuación del acuerdo y permanecen en los centros de detención.
- **Falta de garantías legales:** Durante todo el proceso y con mayor gravedad en el caso de las expulsiones, se ha constatado la falta de información y asistencia jurídica gratuita.
- **Falta de acceso a la información sobre programa de reubicación:** No existe información suficiente sobre el programa de

reubicación, no se ha promocionado lo suficiente entre las personas que se encuentran en los campos. Así mismo tampoco se percibe que EASO haya realizado una labor de información en profundidad sobre el programa entre las ONG y activistas/voluntarios, teniendo en cuenta que son quienes trabajan cotidianamente con los refugiados y quienes cuentan con su confianza.

El programa de reubicación no tiene facilidades de acceso una vez las personas están en la península griega y han salido de las islas, donde no saben a dónde referirse en caso de querer acogerse al programa. No hay constancia de que EASO cuente con puntos visibles y permanentes en los campos tan numerosos como los de Atenas o Idomeni.

- **Vulneración del principio de no discriminación:** El proceso de reubicación se aplica exclusivamente a determinadas nacionalidades. La discriminación de las nacionalidades no incluidas en el acuerdo de reubicación suponen una vulneración del artículo 3 de la Convención de Ginebra de 1951, que prohíbe expresamente la discriminación por país de origen.
- **Falta de información y acceso al procedimiento de asilo:** A todo ello hay que añadir que no se facilita suficiente información y existen obstáculos al acceso al procedimiento para solicitar protección internacional. Tras la aplicación del acuerdo, sólo se facilita el acceso a la cita por Skype durante una hora al día, lo cual hace inaccesible la cita para la mayoría de las personas que lo han intentado. El caos es la norma general.
- **Asilo en Grecia:** Las personas que no pueden acceder al proceso de reubicación debido a su nacionalidad tienen como única opción solicitar asilo en Grecia. A día de hoy Grecia cuenta con 52.541 refugiados en su territorio, ya sea en campos o en tránsito.
Ante esta situación Grecia no puede hacer frente sola a esta realidad. A esto se suma que desde el año 2011 se ha considerado que Grecia no cumple con los estándares mínimos del procedimiento de asilo en materia de acogida, y así lo ha reconocido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, por considerar que la ausencia de dichas condi-

ciones constituye un trato inhumano o degradante en contra de lo establecido en el artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

- **Consideración de Turquía como “país seguro”**: Turquía no puede ser considerado “país seguro”. Esta definición implica valorar previamente la aplicación práctica del derecho, el respeto efectivo a los derechos humanos o la inexistencia de persecución o daños graves.

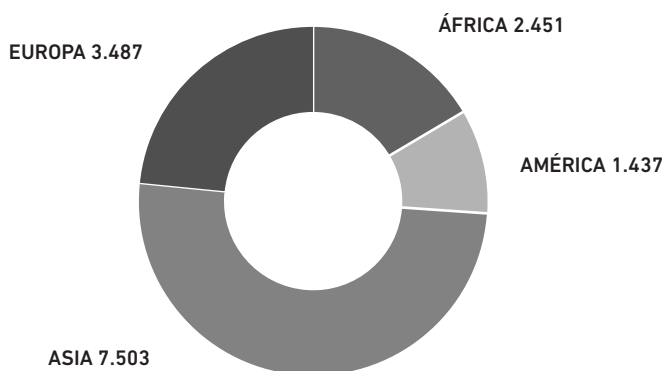
CAPÍTULO 10

APÉNDICE ESTADÍSTICO

10.1. LAS PERSONAS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

CUADRO 1

SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL POR CONTINENTES
SEGÚN LA NACIONALIDAD ALEGADA EN 2015



Además, 3 personas de origen desconocido solicitaron asilo en España en 2015. Total: 14.881.

Fuente: Elaboración propia. Datos provisionales hasta la publicación del documento
El asilo en cifras 2015 del Ministerio del Interior.

CUADRO 2

SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL POR NACIONALIDAD ALEGADA EN 2015

PAÍS DE ORIGEN	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
SIRIA	3.451	2.273	5.724
UCRANIA	1.862	1.558	3.420
PALESTINA	558	251	809
ARGELIA	609	66	675
VENEZUELA	313	283	596
MARRUECOS	256	153	409
REPÚBLICA DOMINICANA	87	192	279
CHINA	94	154	248
MALÍ	217	8	225
NIGERIA	96	121	217
SOMALIA	69	91	160
CAMERÚN	119	34	153
HONDURAS	69	79	148
EL SALVADOR	69	67	136
IRAQ	78	57	135
COLOMBIA	89	40	129
PAKISTÁN	94	16	110
RUSIA	49	39	88
IRÁN	49	37	86
GUINEA	66	12	78
COSTA DE MARFIL	53	20	73
GAMBIA	50	8	58
GEORGIA	41	16	57
LIBIA	28	22	50
BANGLADESH	43	4	47
CUBA	27	17	44
LÍBANO	28	14	42
AFGANISTÁN	31	10	41
ARMENIA	17	18	35
REP. CENTROAFRICANA	25	8	33
SENEGAL	29	3	32
R. D. CONGO	18	12	30
EGIPTO	21	8	29
SRI LANKA	21	3	24
MÉXICO	13	10	23
ERITREA	13	9	22
GHANA	13	9	22
GUINEA ECUATORIAL	10	6	16
JORDANIA	7	9	16
ALBANIA	12	3	15
NO RECONOCIDO (SAHARAUIS)	14	1	15
TÚNEZ	10	5	15
SERBIA	9	4	13
BOLIVIA	12	0	12
ETIOPIA	7	5	12
INDIA	7	5	12
LIBERIA	9	3	12

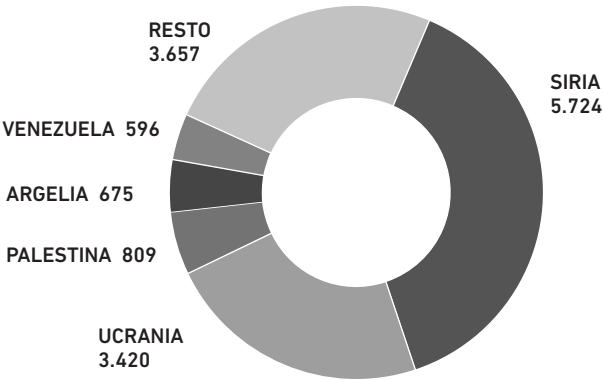
LAS PERSONAS REFUGIADAS EN ESPAÑA Y EUROPA

ECUADOR	9	2	11
PERÚ	10	1	11
YEMEN	8	3	11
GUATEMALA	4	6	10
SIERRA LEONA	9	1	10
ANGOLA	7	2	9
CONGO	8	1	9
NICARAGUA	6	3	9
SUDÁN	7	2	9
TOGO	9	0	9
GUINEA BISSAU	6	2	8
NO RECONOCIDO (KOSOVO)	6	2	8
UGANDA	6	2	8
TURQUÍA	6	1	7
BURKINA FASO	6	0	6
COSTA RICA	3	3	6
KAZAJSTÁN	2	4	6
MAURITANIA	5	1	6
NO RECONOCIDO (TÍBET)	4	2	6
BENIN	5	0	5
BIELORRUSIA	2	3	5
BRASIL	3	2	5
CHAD	4	1	5
NIGER	5	0	5
PARAGUAY	3	2	5
SUDÁN DEL SUR	5	0	5
BULGARIA	2	2	4
CHILE	4	0	4
AZERBAIDJÁN	2	1	3
BOSNIA HERZEGOVINA	2	1	3
DESCONOCIDO	2	1	3
MOLDAVIA	3	0	3
MYANMAR	3	0	3
NO RECONOCIDO (KURDOS)	2	1	3
TAYIKISTÁN	2	1	3
VIETNAM	3	0	3
YEMEN	1	2	3
ARGENTINA	2	0	2
HAÍTÍ	2	0	2
ISRAEL	0	2	2
KENIA	0	2	2
MOZAMBIQUE	0	2	2
NEPAL	2	0	2
PANAMÁ	1	1	2
AUSTRIA	1	0	1
CANADA	1	0	1
ESTADOS UNIDOS	0	1	1
KIRGUISTÁN	0	1	1
LITUANIA	1	0	1
MACEDONIA	1	0	1
MALAWI	1	0	1

MONGOLIA	1	0	1
OMÁN	1	0	1
RUANDA	1	0	1
RUMANIA	1	0	1
SURINAM	1	0	1
TANZANIA	1	0	1
TOTAL	9.054	5.827	14.881

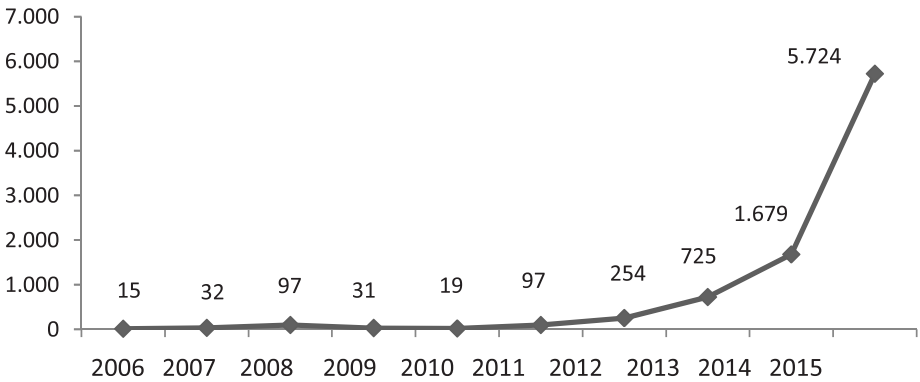
Fuente: Elaboración propia. Datos provisionales hasta la publicación del documento *El asilo en cifras 2015* del Ministerio del Interior.

CUADRO 3
NACIONALIDADES CON MAYOR NÚMERO DE SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN 2015



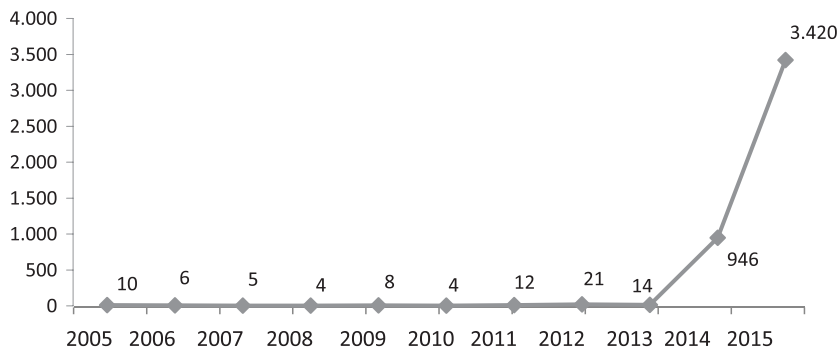
Fuente: Elaboración propia. Datos provisionales hasta la publicación del documento *El asilo en cifras 2015* del Ministerio del Interior.

CUADRO 4
SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL NACIONALES DE SIRIA (2006-2015)



Fuente: Elaboración propia. Datos provisionales hasta la publicación del documento *El asilo en cifras 2015* del Ministerio del Interior.

CUADRO 5
SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL NACIONALES DE UCRANIA (2005-2015)



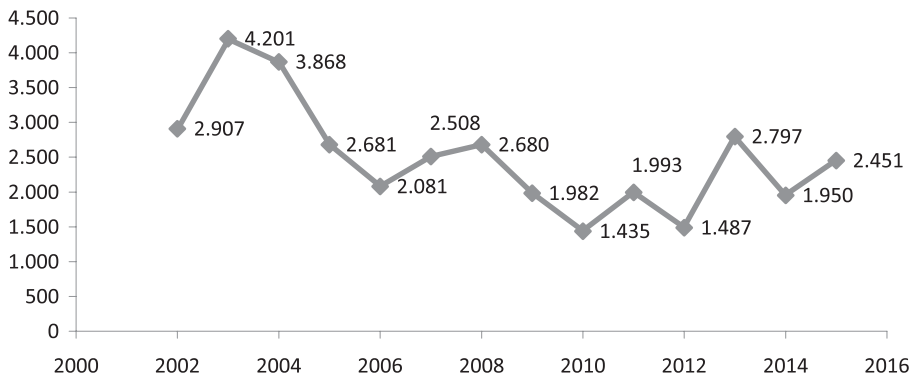
Fuente: Elaboración propia. Datos provisionales hasta la publicación del documento
El asilo en cifras 2015 del Ministerio del Interior.

CUADRO 6
SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL POR CONTINENTES SEGÚN LA NACIONALIDAD ALEGADA (2002-2015)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2014	TOTAL
ÁFRICA	2.907	4.201	3.868	2.681	2.081	2.508	2.680	1.982	1.435	1.993	1.487	2.797	1.950	2.451	35.021
AMÉRICA	2.371	799	937	1.839	2.444	2.793	1.030	481	713	746	306	298	452	1.437	16.646
ASIA	457	494	467	392	467	2.286	683	381	498	572	699	1.273	2.523	7.503	18.695
EUROPA	500	377	259	290	188	51	121	99	96	109	88	134	1.018	3.487	6.817
ORIGEN DESCONOCIDO						20	3	64	2	2				3	94
TOTAL	6.235	5.871	5.531	5.202	5.180	7.658	4.517	3.007	2.744	3.422	2.580	4.502	5.943	14.881	77.273

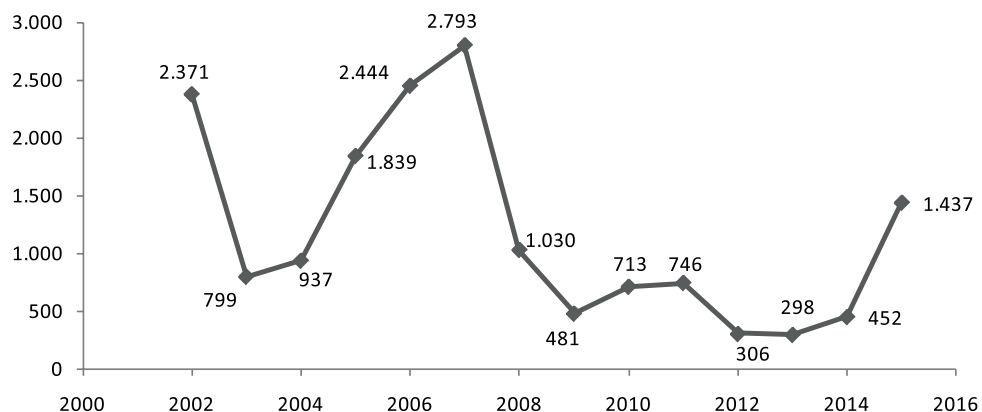
Fuente: Elaboración propia. Datos provisionales hasta la publicación del documento
El asilo en cifras 2015 del Ministerio del Interior.

CUADRO 7
EVOLUCIÓN DE LAS PERSONAS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL ORIGINARIAS DE ÁFRICA (2002-2015)



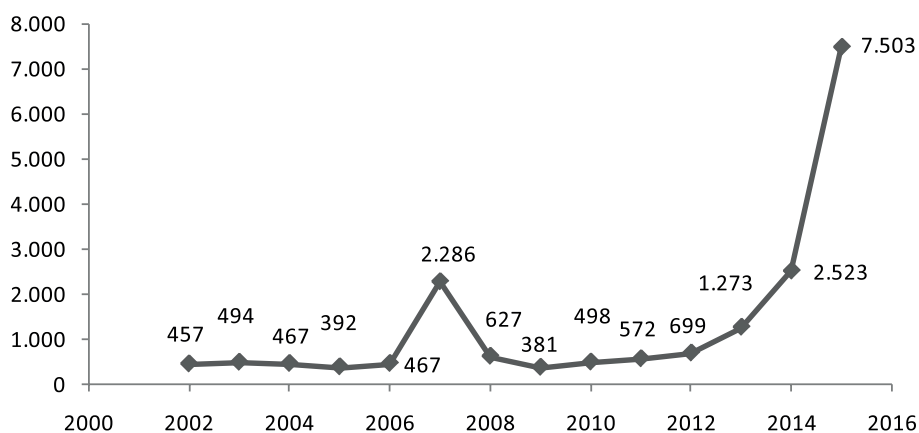
Fuente: Elaboración propia. Datos provisionales hasta la publicación del documento
El asilo en cifras 2015 del Ministerio del Interior.

CUADRO 8
EVOLUCIÓN DE LAS PERSONAS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL
ORIGINARIAS DE AMÉRICA (2002-2015)



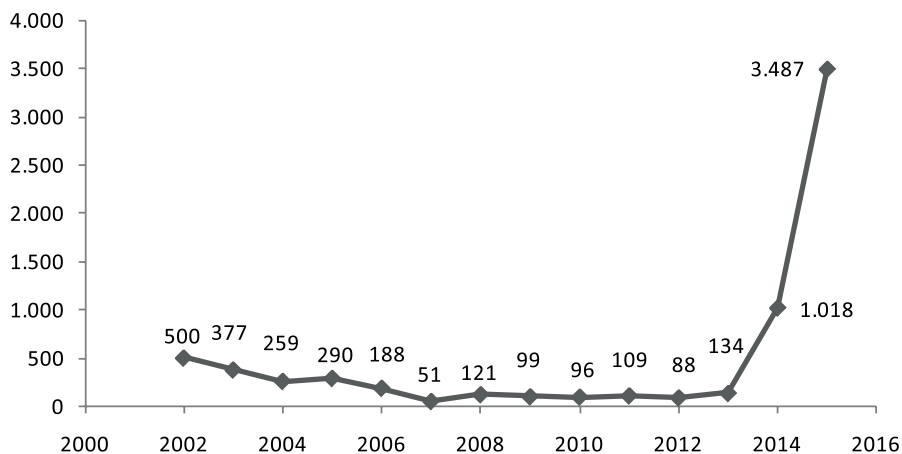
Fuente: Elaboración propia. Datos provisionales hasta la publicación del documento
El asilo en cifras 2015 del Ministerio del Interior.

CUADRO 9
EVOLUCIÓN DE LAS PERSONAS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL
ORIGINARIAS DE ASIA (2002-2015)



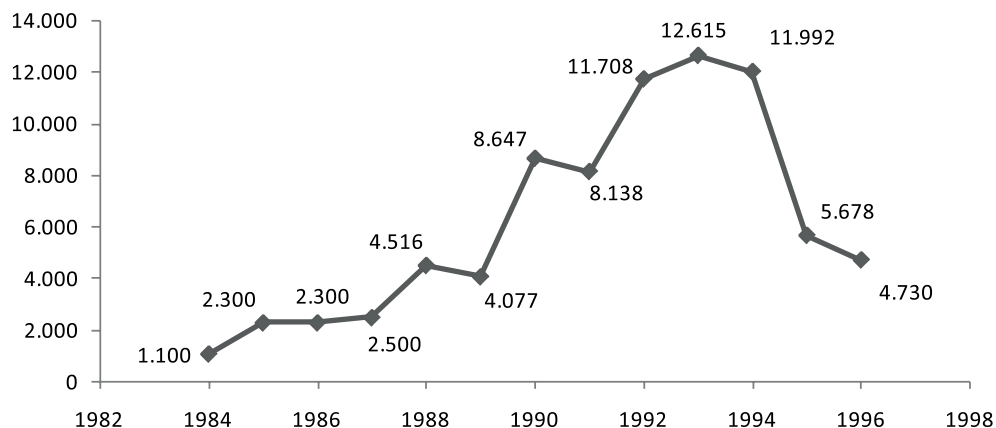
Fuente: Elaboración propia. Datos provisionales hasta la publicación del documento
El asilo en cifras 2015 del Ministerio del Interior.

CUADRO 10
EVOLUCIÓN DE LAS PERSONAS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL
ORIGINARIAS DE EUROPA (2002-2015)



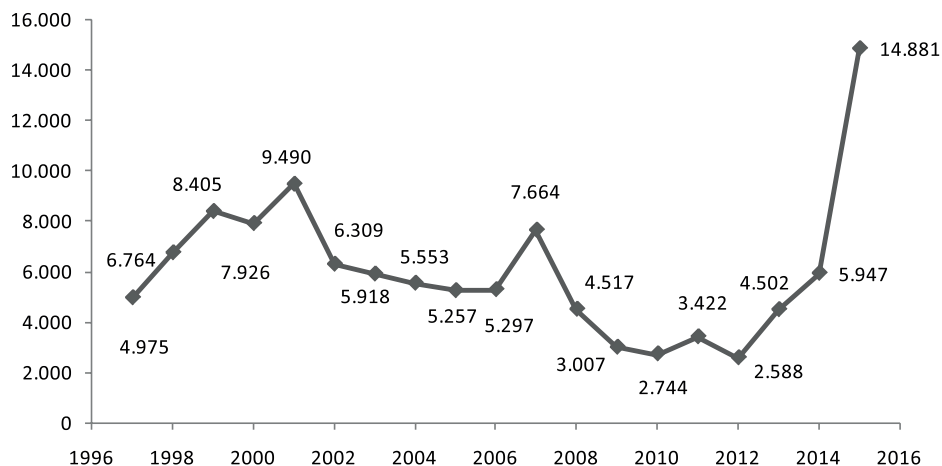
Fuente: Elaboración propia. Datos provisionales hasta la publicación del documento
El asilo en cifras 2015 del Ministerio del Interior.

CUADRO 11
EVOLUCIÓN DE LAS PERSONAS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL (1984-1996)



Fuente: Ministerio del Interior.

CUADRO 12
EVOLUCIÓN DE LAS PERSONAS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL (1997-2015)



Fuente: Elaboración propia. Datos provisionales hasta la publicación del documento
El asilo en cifras 2015 del Ministerio del Interior.

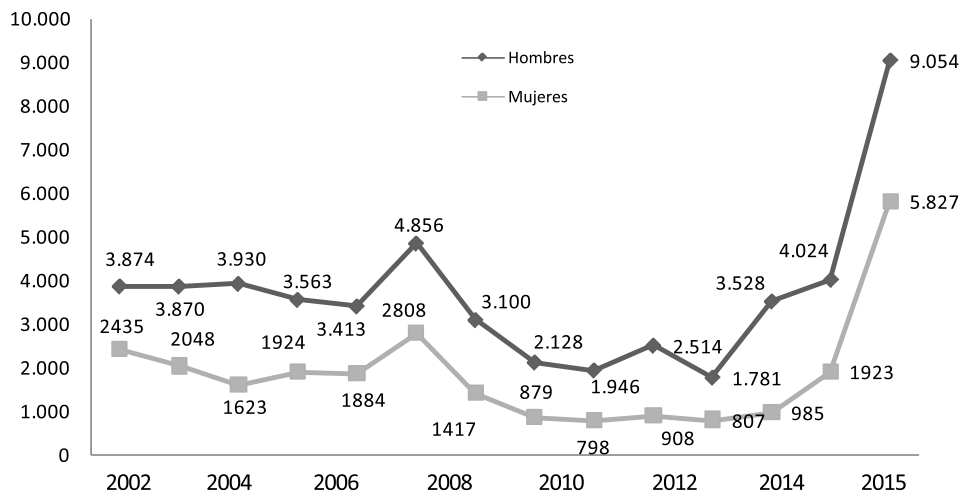
CUADRO 13
VARIACIÓN DE LAS PERSONAS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL (2000-2015)

	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008
Nº PERSONAS	14.881	5.947	4.502	2.588	3.422	2.744	3.007	4.517
VARIACIÓN SOBRE EL AÑO ANTERIOR (%)	150%	32%	74%	-25%	24%	-9%	-33%	-41%

	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
Nº PERSONAS	7.664	5.297	5.257	5.553	5.918	6.309	9.490	7.926
VARIACIÓN SOBRE EL AÑO ANTERIOR (%)	45%	0,70%	-5%	-6%	-6%	-34%	20%	

Fuente: Elaboración propia. Datos provisionales hasta la publicación del documento
El asilo en cifras 2015 del Ministerio del Interior.

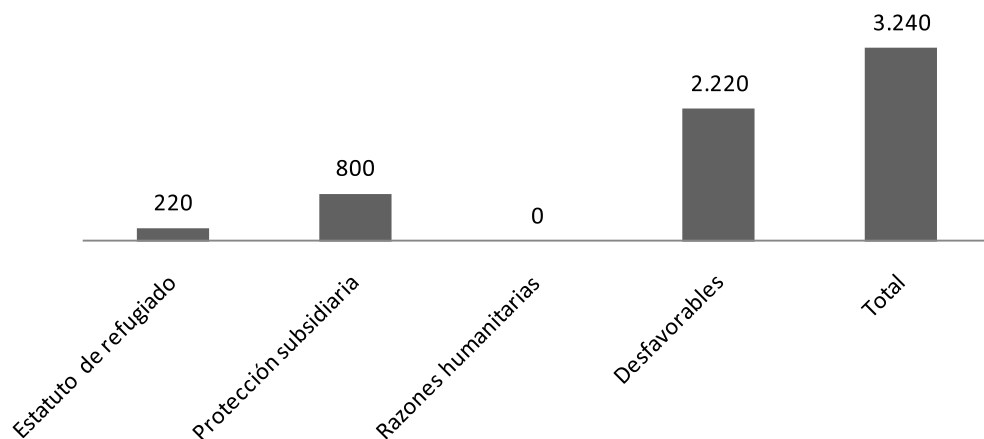
CUADRO 14
EVOLUCIÓN DE LAS PERSONAS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL POR GÉNERO (2002-2015)



Fuente: Elaboración propia. Datos provisionales hasta la publicación del documento
El asilo en cifras 2015 del Ministerio del Interior.

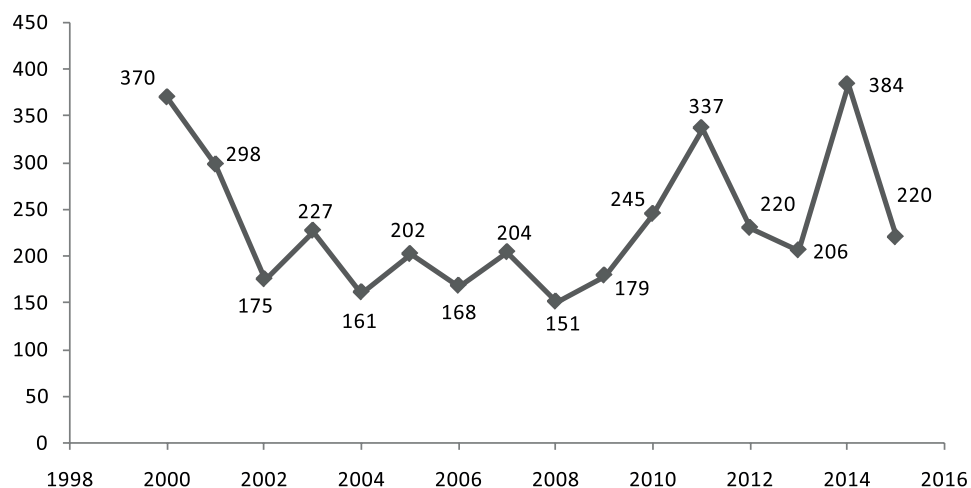
10.2. LA CONCESIÓN DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL

CUADRO 15
RECONOCIMIENTO DE LA PROTECCIÓN Y RESOLUCIONES DESFAVORABLES EN 2015



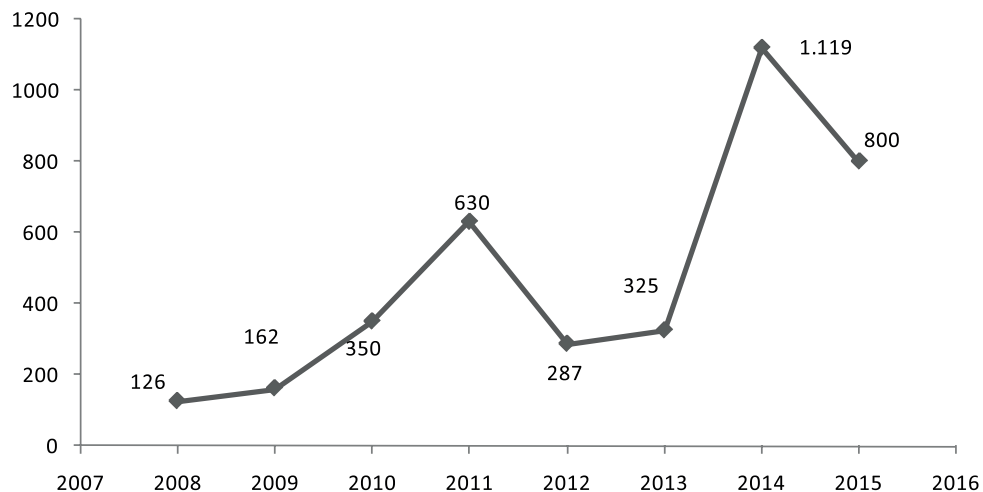
Fuente: Eurostat.

CUADRO 16
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PERSONAS AFECTADAS POR RESOLUCIONES DE CONCESIÓN DEL ESTATUTO DE REFUGIADO (2000-2015)



Fuente: Eurostat y Ministerio del Interior.

CUADRO 17
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PERSONAS AFECTADAS POR RESOLUCIONES DE CONCESIÓN DE PROTECCIÓN
SUBSIDIARIA (2008-2015)



Fuente: Eurostat y Ministerio del Interior.

10.3. LA APATRIDIA

CUADRO 18
SOLICITUDES DEL ESTATUTO DE APÁTRIDA EN 2015

PAÍS DE PROCEDENCIA	SOLICITANTES
NO RECONOCIDO (SAHARUIS)	1.082
ESPAÑA	31
RUSIA	5
IRÁN	4
AZERBAIDJÁN	2
ITALIA	2
MARRUECOS	2
SIRIA	2
SUDÁFRICA	2
(SIN ESPECIFICAR)	1
ALEMANIA	1
ARMENIA	1
AUSTRIA	1
BÉLGICA	1
ESTONIA	1
GUINEA	1
GUINEA ECUATORIAL	1
INDIA	1
IRAQ	1
KAZAJSTÁN	1
LETONIA	1
LITUANIA	1
MAURITANIA	1
NO RECONOCIDO (KOSOVO)	1
PAÍSES BAJOS	1
SUDÁN	1
TURQUÍA	1
UCRANIA	1
TOTAL	1.151

Fuente: Elaboración propia. Datos provisionales hasta la publicación del documento
El asilo en cifras 2015 del Ministerio del Interior.

10.4. SOLICITANTES Y RESOLUCIONES DE ASILO EN EUROPA

CUADRO 19
SOLICITANTES DE ASILO EN EUROPA (2008-2015)

PAIS / AÑO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2008-2015
TOTAL	256.155	297.175	284.985	341.795	373.550	464.505	662.165	1.392.655	4.072.985
UE (28)	225.150	263.835	259.400	309.040	335.290	431.090	626.960	1.321.600	3.772.365
ALEMANIA	26.845	32.910	48.475	53.235	77.485	126.705	202.645	476.510	1.044.810
HUNGRÍA	3.175	4.665	2.095	1.690	2.155	18.895	42.775	177.135	252.585
SUECIA	24.785	24.175	31.850	29.650	43.855	54.270	81.180	162.450	452.215
AUSTRIA	12.715	15.780	11.045	14.420	17.415	17.500	28.035	88.160	205.070
ITALIA	30.140	17.640	10.000	40.315	17.335	26.620	64.625	84.085	290.760
FRANCIA	41.840	47.620	52.725	57.330	61.440	66.265	64.310	75.750	467.280
HOLANDA	15.250	16.135	15.100	14.590	13.095	13.060	24.495	44.970	156.695
BÉLGICA	15.165	21.615	26.080	31.910	28.075	21.030	22.710	44.660	211.245
SUIZA	16.520	15.900	15.425	23.615	28.400	21.305	23.555	39.445	184.165
REINO UNIDO	:	31.665	24.335	26.915	28.800	30.585	32.785	38.800	213.885
FINLANDIA	3.670	4.910	3.085	2.915	3.095	3.210	3.620	32.345	56.850
NORUEGA	14.395	17.125	10.015	8.990	9.675	11.930	11.415	31.110	114.655
DINAMARCA	2.350	3.720	5.065	3.945	6.045	7.170	14.680	20.935	63.910
BULGARIA	745	855	1.025	890	1.385	7.145	11.080	20.365	43.490
ESPAÑA	4.515	3.005	2.740	3.420	2.565	4.485	5.615	14.780	41.125
GRECIA	19.885	15.925	10.275	9.310	9.575	8.225	9.430	13.205	95.830
POLONIA	8.515	10.590	6.540	6.885	10.750	15.240	8.020	12.190	78.730
IRLANDA	3.855	2.680	1.935	1.290	955	945	1.450	3.275	16.385
LUXEMBURGO	455	480	780	2.150	2.050	1.070	1.150	2.505	10.640
CHIPRE	3.920	3.200	2.875	1.770	1.635	1.255	1.745	2.265	18.665
MALTA	2.605	2.385	175	1.890	2.080	2.245	1.350	1.845	14.575
REP. CHECA	1.645	1.235	775	750	740	695	1.145	1.515	8.500
RUMANIA	1.175	960	885	1.720	2.510	1.495	1.545	1.260	11.550
PORTUGAL	160	140	155	275	295	500	440	895	2.860
IRLANDA	70	35	40	75	115	125	170	345	975
LETONIA	55	60	65	340	205	195	375	330	1.625
ESLOVAQUIA	895	805	540	490	730	440	330	330	4.560
LITUANIA	520	450	495	525	645	400	440	315	3.790
ESLOVENIA	255	190	240	355	295	270	385	275	2.265
ESTONIA	15	40	35	65	75	95	155	230	710
CROACIA	:	:	:	:	:	1.075	450	210	1.735
LIECHTENSTEIN	20	280	105	75	70	55	65	150	820

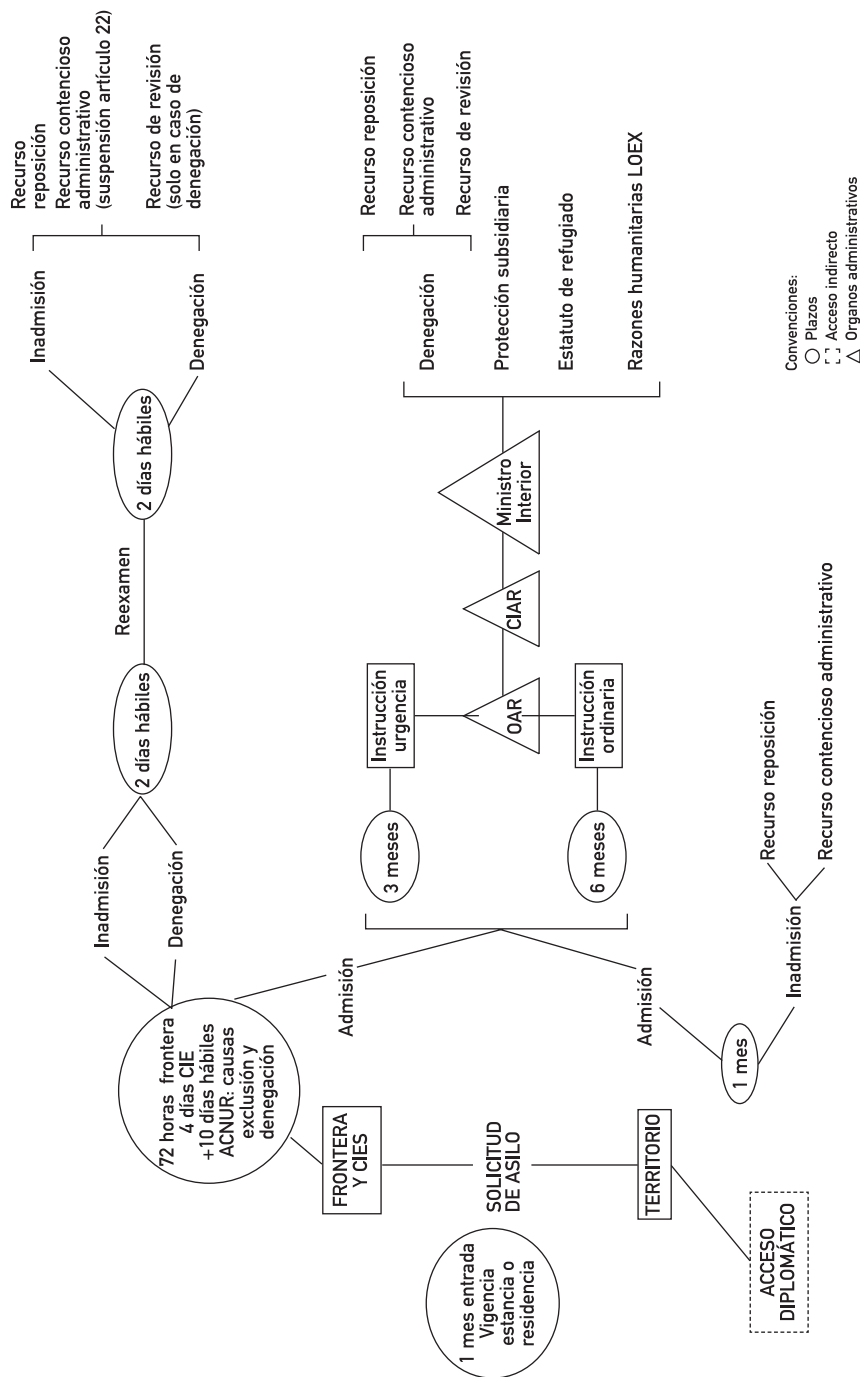
Fuente: Eurostat.

CUADRO 20
RESOLUCIONES DE ASILO FAVORABLES Y DESFAVORABLES EN EUROPA EN 2015

PAÍS	ESTATUTO DE REFUGIADO	PROTECCIÓN SUBSIDIARIA	RAZONES HUMANITARIAS	RESOLUCIÓN DESFAVORABLE	TOTAL	PORCENTAJE RECONOCIMIENTO
UE-28	37,90%	9,4%	3,8%	48,80%	592.845	51,2
BULGARIA	76,20%	14,4%	0%	9,40%	6.175	90,6
MALTA	17,60%	61,2%	5%	16,20%	1.490	83,8
DINAMARCA	62,20%	18,4%	0,6%	18,90%	12.225	81,2
HOLANDA	32,50%	45,9%	1,9%	19,60%	20.465	80,3
CHIPRE	9,50%	67,3%	0,0%	23,20%	2.065	76,8
SUECIA	28,60%	40,6%	3%	27,80%	44.590	72,2
AUSTRIA	59,70%	9,9%	1,70%	28,70%	21.095	71,3
FINLANDIA	35,80%	15,6%	5,30%	43,20%	2.960	56,7
ALEMANIA	55%	0,7%	0,80%	43,50%	249.280	56,5
ESLOVAQUIA	3,40%	33,3%	18,80%	44,40%	130	55,5
BÉLGICA	45,50%	8,5%	0,00%	46,10%	19.420	54
PORTUGAL	9,40%	39,9%	0,00%	50,70%	370	49,3
LITUANIA	9,40%	37%	0,00%	53,60%	180	46,4
ESTONIA	11,70%	31,8%	0,0%	56,40%	180	43,5
IRLANDA	13,20%	28,9%	0,00%	57,90%	1.150	42,1
GRECIA	38%	3,7%	0,10%	58,20%	9.640	41,8
ITALIA	5%	14,4%	22,10%	58,50%	71.345	41,5
REINO UNIDO	31,90%	0,3%	4,3%	63,50%	38.080	36,5
RUMANIA	18,30%	17,9%	0,2%	63,70%	1.320	36,4
REPÚBLICA CHECA	4,10%	29,1%	1,3%	65,60%	1.335	34,5
ESLOVENIA	25,80%	8,3%	0,0%	65,90%	130	34,1
ESPAÑA	6,70%	24,7%	0,0%	68,50%	3.240	31,4
FRANCIA	21,50%	4,9%	0,0%	73,50%	77.910	26,4
LUXEMBURGO	21,90%	1,9%	0,0%	76,10%	775	23,8
CROACIA	18,40%	3,8%	0,0%	77,80%	185	22,2
POLONIA	9,90%	4,8%	3,5%	81,80%	3.510	18,2
HUNGRÍA	4,20%	10,4%	0,2%	85,20%	3.420	14,8
LETONIA	3,60%	8,9%	0,0%	87,50%	170	12,5
NORUEGA	57,10%	7,1%	1,8%	34,00%	7.640	66
SUIZA	28,80%	12,1%	23,3%	35,90%	21.840	37,7
ISLANDIA	14,30%	5,6%	1,3%	78,80%	235	21,2
LIECHTENSTEIN	7,10%	0%	7,1%	85,70%	30	14,2

Fuente: Eurostat.

ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA



DELEGACIONES TERRITORIALES DE CEAR Y ENTIDADES ASOCIADAS.

SEDE CENTRAL

Avda. General Perón 32, 2º dcha.
28020 Madrid
Tel.: [+34] 91 598 05 35
[+34] 91 598 05 92
Fax: [+34] 91 597 23 61

MADRID

C/ Hermanos García Noblejas, 41. 8º
28037 Madrid
Tel.: 91 555 06 98
Fax: 91 555 54 16

SEVILLA

C/ San Jorge, 7. Casa 2, bajo
41010 Sevilla
Tel.: 95 461 91 64 - 95 491 24 96

CATALUÑA

C/ Junta de Comerç, 26
08001 Barcelona
Tel.: 93 301 25 39
Fax: 93 317 03 43

EUSKADI

C/ Cristo, 9 bis. 5º
48007 Bilbao
Tel.: 94 424 88 44
Fax: 94 424 59 38
ceareuskadi@cear.es

VALENCIA

C/ Francisco Moreno Usedo, 21, bajo
46018 Valencia
Tel.: 96 316 24 77
Fax: 96 344 09 31

CANARIAS

C/ Luis Antunez, 32, 1º
35006 Las Palmas de Gran Canaria
Tel.: 928 29 72 71
Fax: 928 24 71 43

El decimocuarto Informe anual de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) analiza la situación de las personas refugiadas en el mundo, en la Unión Europea y, principalmente, en España. A fines de 2014, casi 60 millones de personas se habían desplazado forzosamente debido a los conflictos armados y a las violaciones de los derechos humanos, la mayor cifra desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. El agravamiento del conflicto sirio obligó a centenares de miles de personas a buscar un lugar seguro en nuestro continente y, ante la imposibilidad de llegar por vías legales y seguras, tuvieron que arriesgar sus vidas atravesando el Mediterráneo en frágiles embarcaciones. La sucesión incesante de tragedias en el mar, que costó la vida a casi cuatro mil personas en 2015, conmovió a la ciudadanía europea, conmocionada además por la fotografía del cuerpo sin vida del pequeño Aylan varado en una playa. A pesar del clamor y la movilización social, todos los acuerdos de los líderes europeos para reubicar y reasentar a 180.000 personas refugiadas quedaron en papel mojado por la falta de solidaridad y la priorización de la externalización de fronteras con acuerdos como el suscrito con Turquía en marzo de este año, que CEAR ha denunciado. En 2015, España atendió a casi quince mil solicitantes de asilo, la cifra más alta jamás registrada, pero que apenas representó, un año más, el 1% de los que los 28 países de la Unión Europea atendieron. Además, el Gobierno solo concedió el estatuto de refugiado a 220 personas y la protección subsidiaria a 800, mientras que denegó cualquier tipo de protección al 68,5% de las personas cuyo expediente resolvió. Continuó la práctica de las “devoluciones en caliente” en Ceuta y Melilla, recientemente censuradas por Naciones Unidas, y las dificultades de acceso al procedimiento en los CIE y por parte de los polizones. Un año más, el derecho de asilo retrocedió de manera alarmante en España y en Europa.

